

בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בעניין:

1. אדם טבע ודין, ע.ר. 3-786-017-58
 2. מיכאל אלקיים, מושב רמות, ת.ז. 024348625
 3. גלי פוקס, כפר חרוב, ת.ז. 201429727
 4. נוגה צוק, מבוא חמה ת.ז. 36202398
 5. יוחאי גרוס, גבעת יואב, ת.ז. 040619769
 6. יניב לוי, נאות גולן, ת.ז. 028005262
 7. גל גפני, מושב רמות, ת.ז. 040559874
 8. אמיר שכנר, מושב נטור, ת.ז. 029422649
 9. נפתלי זלוצ'ובר, כפר חרוב, ת.ז. 001587013
 10. מיכל כהן קלס, מושב נטור, ת.ז. 034200592
 11. סולי מונס, נאות גולן, ת.ז. 023032048
- כולם ע"י ב"כ עוה"ד ע. ברכה ו/או ק. הלפרן-מוסרי
ו/או א. בן ארי ו/או ת. גנות ו/או א. אריאב
ו/או א. רוזנבלום ו/או ש. לב-שרמן ו/או
ד. שלו-קורנבליט ו/או ל. גרינברג ו/או א. אטינגר
מעמותת "אדם טבע ודין-אגודה ישראלית להגנת הסביבה"
רח' יהודה הלוי 48, ת.ד. 15, תל-אביב
טלפון: 03-5669939
פקס: 03-5669940

העותרים;

- נ ג ד -

1. ועדת הנפט המחוזית – מחוז צפון
2. משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים
3. חברת אפק גז ונפט בע"מ ח.פ. 514679117

המשיבים;

4. המשרד להגנת הסביבה

5. משרד הבריאות

6. המעבדה לחקר הכנרת ע"ש יגאל אלון

7. תאגיד מי-גולן, אגודה שיתופית למשקי רמת הגולן בע"מ

8. חברת יקבי קנאטיר בע"מ ח.פ. 514664424

משיבים פורמאליים;

עתירה למתן צו על תנאי

מוגשת בזאת לבית המשפט הנכבד עתירה למתן צו על תנאי המופנה אל המשיבים ביחד ולחוד, ומורה להם ליתן טעם ולנמק כדלקמן:

1. מדוע לא יפעלו לאלתר לביטול האישור שנתנה המשיבה 1 לקידוחי נפט ניסיוניים בדרום-מזרח רמת הגולן. הקידוחים אשר אושרו מסכנים אינטרסים ציבוריים רבים, ובראשם את איכות הסביבה ואת בריאות הציבור. ההחלטה לאשר את הקידוחים המבוקשים נגועה בפגמים רבים, לרבות העדר תשתית עובדתית מלאה בבסיסה, התעלמות מעמדות של גורמי מקצוע רלבנטיים, הפרת זכות הטיעון וזכות ההתנגדות של הציבור, בחינה צרה המנוגדת לאחריותו של מוסד תכנון וסתירת מדיניות ממשלתית עדכנית בתחום האנרגיה. אם כן, התוצאה הינה החלטה מינהלית פגומה ובלתי חוקית המחייבת בטלות.
2. לחילופין, מדוע לא יפעלו המשיבים להשלמת כל המידע הדרוש לשם בחינה מלאה של הבקשה שאושרה, יציגו את כלל המידע הרלבנטי בפני חברי המשיבה 1 ובפני הציבור, ולאחר מכן יפקידו מחדש את הבקשה להתנגדויות הציבור. הימנעות מצעד זה יוצרת מצב בו זכות הטיעון וזכות ההתנגדות של הציבור רוקנו מתוכן, שכן בפני הציבור הוצגה תמונה חלקית בלבד אשר סיכלה את יכולתו לבחון את הבקשה באופן ממצה.
3. לעתירה זו מצורפת בקשה דחופה למתן צו ביניים למניעת ביצוע כל עבודה בשטח על סמך האישור הנטען בעתירה להיות בלתי חוקי ובלתי סביר, וכן למניעת יצירת עובדות בלתי הפיכות בשטח, וזאת עד למתן הכרעה בעתירה. צו הביניים המבוקש, המופנה למשיבה 1, מורה לה כי תימנע מלאפשר את הוצאתו לפועל של האישור שניתן לקידוחי הנפט הניסיוניים, עד למתן החלטה בעתירה.
4. כל ההדגשות שבעתירה הוספו על ידי הח"מ, אלא אם צוין אחרת.

ואלה נימוקי העתירה:

תמצית הדברים

5. עניינה של עתירה זו במיזם להפקת נפט בדרום-מזרח רמת הגולן. היזם, חברת "אפק", הינו בעל רישיון על השטח שגודלו 396 קמ"ר אשר הגיש, כעשרה חודשים לפני כתיבת שורות אלה, בקשה לבצע קידוחי ניסיון לחיפוש נפט. ההחלטה של הוועדה המחוזית צפון לאשר את בקשתו הינה מושא עתירה זו.
6. בהתאם לבקשה, מתוכננים להתבצע כ-10 קידוחי ניסיון וכן הפקה ניסיונית של נפט. אם הקידוחים יוכתרו כמוצלחים, בהתאם לחוק הנפט, התשי"ב-1952, בעקבותיהם תוכרז

- "תגלית" ובהמשך לכך צפוי לבקש היזם חזקה על השטח ורשות להפיק נפט בכמויות מסחריות למשך שנים רבות.
7. דרום-מזרח רמת הגולן, האזור בו מבקש היזם לפעול, הינו שטח רגיש וייחודי מבחינות רבות. בהקשר הסביבתי והבריאותי, הרגישות נוגעת בעיקר למקורות מים המשמשים ציבור נרחב במדינת ישראל. מתווספת לכך רגישות סיסמית, לגביה מוגדר האזור כבעל הרגישות הגבוהה ביותר בתחום. משמעות הדבר היא כי כל התערבות בקרקע ובתת הקרקע עלולה לגרום נזק רב, וכי הסיכון הפוטנציאלי הינו חמור ורב משמעות, בין היתר עבור משק המים ובריאות הציבור בישראל.
8. כמו כן, חלקים ניכרים מהשטח עליו חל הרישיון משמשים לחקלאות ולתיירות. שני תחומי פעילות אלו מהווים משאבים חיוניים ומקורות הכנסה משמעותיים ביותר עבור הגולן כולו.
9. הנפט המצוי מתחת לפני השטח באזור בו עסקינן הינו מסוג המכונה "tight oil". הכוונה היא לנפט אשר, באופן פשוטי, ניתן לתאר אותו ככלוא בתת הקרקע. המאפיינים של נפט מן הסוג הזה מחייבים, בשלב ההפקה המסחרית, שימוש בשיטות הפקה ומיצוי בלתי קונבנציונאליות. שיטות אלה נועדו להמריץ את הנפט ולהפוך את הפקתו ליעילה ולמשתלמת, ולשם כך הן כוללות לרוב התערבות כימית ו/או פיזיקאלית, בדמות החדרת כימיקלים ו/או פיצוץ הסלעים ושכבות הקרקע. הניסיון העולמי מלמד כי שיטות אגרסיביות אלה חושפות את הסביבה ואת בריאות הציבור לסיכונים קשים.
10. לכל אלה מתווספת המסגרת החוקית החלה על הליך קבלת ההחלטה נשוא העתירה והיא חוק הנפט ותקנות הנפט (הרשאה לסטייה מהוראות חוק התכנון והבנייה), התשע"ב-2012. ההחלטה אינה תוצר של הליך תכנוני מלא, אלא של הליך מעין תכנוני הנגזר מחוק הנפט. ההליך הזה מקטין את מקומו של המשרד להגנת הסביבה, מצמצם את ההשתתפות הציבורית, מייצר לוח זמנים קצר ודוחק המקשה על יצירת תמונה עובדתית מלאה. חוק הנפט גם מקנה ליזם, כבר מהשלב הנוכחי שבו הוא בעל רישיון בלבד, זכויות רבות, ובהמשך הדרך, מקנה לו זכויות נרחבות וחופש פעולה רב בשטח.
11. השילוב בין רגישות שטח הרישיון, בדגש על מיקומו מעל מקורות מרכזיים של מי השתייה של מדינת ישראל, לבין השימוש המתוכנן, בשלב ההפקה המסחרית של הנפט, בשיטות מיצוי והפקה בלתי קונבנציונאליות, לבין המסגרת החוקית שבה התקבלה ההחלטה - שילוב זה - פותח פתח מסוכן ביותר למשק המים הישראלי, לעתיד האזור ולאיכות חיי המתגוררים בו.
12. הסכנות הנובעות מהמסגרת החוקית אינן מהוות עניין תיאורטי בלבד - המקרים בהם נדונו בקשות להפקה ניסיונית של נפט מכוח תקנות הנפט כבר הבהירו, כל אחד בדרכו, את המחיר הכבד הנובע מיישומן. המקרה בו עסקינן נגוע בליקויים ובפגמים רבים שהמרכזיים בהם הם תשתית עובדתית חסרה ומטעה, התעלמות מעמדות של גורמים מקצועיים מקרב הרשויות השונות ומההשלכות העתידיות של הבקשה, על אף הקשר הישיר בין האישור שניתן לבין ההפקה המסחרית שעשויה להגיע כתוצאה ממנו.
13. בעתירה יפורט כיצד תהליך קבלת ההחלטה מצביע על הפרה של כללי המינהל התקיין ומדוע ההחלטה שהתקבלה הינה בלתי סבירה באופן קיצוני העולה כדי אי חוקיות המחייבת את בטלותה.

הצדדים לעתירה

העותרים ומעמדם

14. העותרת 1 - הינה עמותת רשומה, אשר נוסדה במטרה לקדם את ההגנה על איכות הסביבה בישראל. העותרת 1 הינה גוף בלתי תלוי, הפועל ללא כוונת רווח וממומן על ידי תרומות. לעותרת כ-4,500 חברים והיא מונה כ-30 חברי צוות מקצועי, בהם עורכי דין, אנשי מחקר ומדע ואנשי תכנון. העותרת 1 פועלת, בין היתר, למניעת מפגעים סביבתיים, הגנה על בריאות הציבור ואכיפת החוק במישור הסביבתי.

--- העתק מתעודת ההתאגדות של העותרת 1 מצורף לעתירה זו כנספח 1/ע ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

15. מעמדה של העותרת 1 כמגנה על הסביבה ועל האינטרסים החיוניים בה הוכר בשורה של חוקים וביניהם החוק למניעת מפגעים (תביעות אזרחיות), התשנ"ב-1992, החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961, חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 ובשורה של חוקים נוספים.

16. לעותרת 1, כגוף ציבורי מוכר העוסק בנושאי הגנת הסביבה, נתונה זכות עמידה בעתירה זו על יסוד הכרת הפסיקה במעמדו של "עותר כן ורציני המצביע על בעיה ציבורית אשר פתרונה דרוש למען הצדק" (ראו בג"צ 217/80 סגל נ' שר הפנים, פ"ד לד(4) 429, 441). הפסיקה מכירה בזכות לטעון בשם הציבור בנושאים של מניעת מפגעים, מניעת מטרדים ציבוריים והגנה על בריאות הציבור (ראו בג"צ 295/65 אופנהיימר נ' שר הפנים והבריאות, פ"ד כ(1) 209, 327; בג"צ 372/71 פראנו נ' שר הבריאות, פ"ד כ"ו(1) 809, 810; בג"צ 467/84 עזרא נ' ראש עיריית תל אביב יפו, פ"ד ל"ט(1) 745, 749).

17. בנוסף ובנפרד מהמובהר לעיל, לעותרת 1 מעמד גם מכח היותה מייצגת אזרחים ותושבים ישראלים המאוגדים לשם שמירה על איכות הסביבה ומניעת מפגעים, כערך יסוד לטובת כלל הציבור בישראל, ובמסגרת זו, בין היתר, לשם שמירה על זכותם של תושבים להגנה מפני מפגעים סביבתיים המפרים או עלולים להפר את איכות חייהם ולסכן את בריאותם.

18. העותרים 2-11 - כולם תושבי הגולן, פעילים במטה המאבק הציבורי שהוקם כנגד היוזמה לקידוחי נפט בגולן ומייצגים אותו. חלקם בני הגולן, דור שני להתיישבות ציונית חקלאית וחלקם תושבים חדשים שעברו לגולן להגשמת ערכי הציונות. העותרים 2-11 מגיעים מכלל יישובי דרום הגולן ורואים בשמירה על האזור ועל כל אשר בו אינטרס לאומי חשוב למען מדינת ישראל, כיום ובעתיד. מטה המאבק נתמך על ידי מאות תושבי הגולן, סובב כנרת ואזרחים מכל רחבי הארץ אשר רבים מהם, לרבות העותרים 2-11, משקיעים בהתנדבות מזמנם וממרחם באופן יומיומי על מנת למנוע את המיזם נשוא העתירה. חשוב לציין שבמסגרת המאבק הזה, הוגשו 900 התנגדויות של תושבי האזור לוועדה המחוזית צפון כנגד הבקשה שאישורה הוא מושא עתירה זו. להלן תיאור קצרצר של כל אחד מהעותרים 2-11.

19. העותר 2 - מיכאל אלקיים, בן 40, בן הגולן ודור שני בגולן. גדל במושב רמות וחי כיום במושב אלי-עד, לומד לתואר שני בחינוך בלתי פורמאלי באוניברסיטת חיפה, מתפרנס כנגר ובעל נגריה.

20. העותרת 3 - גלי פוקס, בת 25, בת למקימי קיבוץ כפר חרוב ברמת הגולן. סטודנטית לתואר שני במדעי הסביבה בטכניון.

21. העותרת 4 - נגה צוק (וקס), בת 35 ותושבת הגולן. בעברה רקדנית, שבה לגולן לפני כשנה עם שלושת ילדיה על מנת לבנות בהרחבה במושב מבוא חמה במסגרת עבודת בן זוגה.
22. העותר 5 - יוחאי גרוס, בן 33, מורה לאזרחות ולהיסטוריה בבית ספר תיכון, נולד וגדל במושב גבעת יואב, סטודנט לתואר שני בלימודי ארץ ישראל באוניברסיטת חיפה.
23. העותר 6 - יניב לוי, חי מגיל 7 בגולן, דור שני בנאות גולן ואב לשלושה בנים.
24. העותר 7 - גל גפני, בן 33, רס"ן במילי (לשעבר טייס בחה"א). נולד בגולן במושב רמות וחזר לגור בו לפני כ-6 שנים. כיום חקלאי ומרכז משק בגבעת יואב. בוגר תואר ראשון בלימודי ארץ ישראל. נשוי ואב לילד.
25. העותר 8 - אמיר שכנר, נשוי ואב לשלושה, עובד בתחום ניהולי בעמותה העוסקת בצעירים ונוער בסיכון, חבר מושב נטור מזה כ-8 שנים.
26. העותר 9 - נפתלי זלוצ'ובר, בן 67, חבר קיבוץ כפר חרוב בגולן. הגיע לכפר חרוב בשנת 1979 במסגרת שנת שרות התנדבותית מקיבוץ שמיר ברגלי הגולן וחבר קבע בכפר חרוב משנת 1982. כיהן בעבר כמהנדס מנהלת הכנרת וכמרכז ענף מים ושפכים במחוז צפון של המשרד להגנת הסביבה ועבד במפעל א.ר.י לאבזרי מים בכפר חרוב. היום בפנסיה חלקית ויועץ לחברת א.ר.י. חבר בצוות הבקרה של קידוחי הניסיון נשוא עתירה זו, מטעם תושבי רמת הגולן.
27. העותרת 10 - מיכל כהן קלס, בת 36, ילידת ירושלים. נשואה ואם לשניים. עברה ליישוב נטור שבגולן לפני 9 שנים כדי להקים מושב מעורב הדוגל בחיי קהילה משותפים לדתיים ולחילוניים. סטודנטית לפיזיותרפיה, חקלאית וחברה בהנהלת נטור.
28. העותרת 11 - סולי מונס, בת 47, אם לשלושה בנים, גרה בנאות גולן. גנת ומדריכת גננות בגולן ובגליל העליון. מסיימת השנה את לימודיה לתואר שני בחינוך סביבתי. מנחה גננות להסמכה ירוקה.

המשיבים ומעמדם

29. המשיבה 1 - ועדת הנפט המחוזית – מחוז צפון (להלן: "הוועדה"). מדובר בוועדה הפועלת מכוח תקנות הנפט (הרשאה לסטייה מהוראות חוק התכנון והבנייה), תשע"ב-2012, לשם דיונים בבקשות לקידוחי חיפוש מכוח התקנות. בהתאם לתקנות, הוועדה מורכבת מהוועדה המחוזית לתכנון ובנייה - מחוז צפון, בצירוף נציג משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים.
30. המשיב 2 - משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים (להלן: "משרד האנרגיה"), הינו הגורם הממשלתי האמון על הנושאים הקשורים לתכנון, לפיתוח ולהסדרה של תשתיות ייצור והולכת אנרגיה וניצול משאבים טבעיים, כנתון בסמכותו על פי חוק מקורות אנרגיה, התש"ן-1989 (להלן: "חוק מקורות אנרגיה"). לפיכך, כל הסמכויות הקשורות בניהול משק האנרגיה, הסדרתו והקמת מתקנים לייצור דלקים בשטח המדינה מסורות לשר האנרגיה או לעושי דברו, הן לעניין מחדל והן לעניין מעשה, כאשר בהתאם לאישורו יישק כל דבר ועניין הקשור בהפעלתם של מתקנים להפקת דלקים. כפוף לו, הממונה על ענייני הנפט במשרד האנרגיה, לו

ניתנות הסמכויות על פי חוק הנפט ליתן רישיונות חיפוש ושטר חזקה וזאת על פי סעיפים 16 ו-26 לחוק הנפט, ואשר העניק למשיבה 3 את הרישיון לחיפוש והפקת נפט.

31. המשיבה 3 - חברת אפק נפט וגז (להלן: "החברה" או "בעלת הרישיון"), חברה בקבוצת Genie Energy הבינלאומית. בעלת הרישיון לחיפוש ולהפקת נפט כפי שניתן לה מאת הממונה על ענייני הנפט במשרד האנרגיה על פי סמכויותיו כאמור. המשיבה 3 היא שהגישה את הבקשה לקידוחי נפט ניסיוניים בדרום-מזרח רמת הגולן, אשר ההחלטה לקבלה הינה מושא עתירה זו.

המשיבים הפורמאליים ומעמדם

32. המשיב 4 - המשרד להגנת הסביבה, הינו הגורם השלטוני האחראי על השמירה על איכות הסביבה ברחבי המדינה ובפרט הינו הגורם בעל הסמכות השלטונית המופקד על אכיפת החוקים הנוגעים להגנת הסביבה. נציג מטעם המשרד להגנת הסביבה הינו חבר בוועדת הנפט המחוזית, אשר קיבלה את ההחלטה נשוא העתירה. בנוסף, המשרד להגנת הסביבה, מעמדו כיועץ הסביבתי של הוועדה, כפי שמשמע מהתקנות ומהנחיות היועץ המשפטי לממשלה המפרשות אותו, לפיהן, משרד זה הוא שמעביר את חוות דעתו על המסמך הסביבתי לוועדה בטרם התכנסתה.

33. המשיב 5 - משרד הבריאות, המשרד הממשלתי הנושא באחריות הממלכתית להבטחת הבריאות לתושבי המדינה, ובכלל זה שמירה על איכות המים והאוויר.

34. המשיבה 6 - המעבדה לחקר הכנרת ע"ש יגאל אלון (להלן: "מעבדת הכנרת"), הפועלת תחת "מכון לחקר ימים ואגמים", הנה גוף מחקרי העוסק בניטור שוטף של איכות מי הכנרת ובמחקר של התהליכים הפועלים באגם ומשפיעים עליו. נתוני הניטור והמחקר משמשים לקבלת החלטות על תפעול הכנרת כמרכיב מרכזי של מערכת אספקת המים הארצית וניצולה לצרכים נוספים (נופש, דיג), תוך שמירה על איכות מימיה. המעבדה מספקת מידע וייעוץ מקצועי לרשות המים, למנהלת הכנרת, לגורמים ציבוריים ולמגזר הפרטי בכל הקשור לניצול בר קיימא של הכנרת.

35. המשיב 7 - תאגיד מי-גולן, אגודה שיתופית למשקי רמת הגולן בע"מ (להלן: "מי גולן"), מנהלת את אספקת המים לעשרים ושבעה ישובים חקלאיים, וכן לצרכנים נוספים במסגרת רישיון אזורי, ממים שמקורם באגן הכנרת. האגודה הגישה חוות דעתה המקצועית בעניין הקידוחים, בה היא מביעה המתנגדות חד משמעית להפקה מסחרית של נפט ברמת הגולן.

36. המשיב 8 - חברת יקבי קנאטיר בע"מ, מחזיקה בשטח בו מתוכננת להיבנות "חוות נטור", חווה חקלאית ותיירותית אשר אושרה בתכנית ג/16881 ביום 19.3.06, ואשר קידוח נס 5, הכלול בהחלטה נשוא עתירה זו, ממוקם במרחק של כ-650 מ' ממנה. המשיב 6 הגיש התנגדות לבקשה בשל סתירה בינה לבין הוראות התכנית מכוחה אושרה החווה, ובשל אי התייחסות למפגעי רעש, ריח, קרקע וזיהום אוויר שישפיעו על החווה.

העילה ובית המשפט המוסמך

37. עתירה זו עניינה באי מילוי המשיבים את תפקידם, כרשויות ציבוריות ושלטוניות, באופן הסותר חקיקה ראשית ספציפית והסותר עקרונות יסוד - ובראשם החובה להגן על כבוד האדם ועל זכותו לסביבה ראויה ובריאה, האמורים לחייב כל רשות שלטונית בהפעלת סמכותה. אשר על כן, בית המשפט הנכבד הוא המוסמך בעתירה דנן המופנית כנגד המשיבים.

38. יובהר כי על אף שהעתירה נסובה סביב החלטה שהתקבלה על ידי וועדה מחוזית, הרי שהסמכות לברר אותה מצויה בידי בג"צ, שכן המדובר בוועדה מחוזית הפועלת מכוח תקנות שהותקנו על פי חוק הנפט. חוק זה אינו מצוין בפרט 10(ב) לתוספת הראשונה לחוק בית המשפט לעניינים מינהליים, תש"ס-2000. מכאן, והיות שדיונים בפני בית משפט לעניינים מינהליים הם לפי הרשימה הסגורה הקבועה בתוספת השנייה בלבד, עליה להידון בבג"צ.

א. הרקע העובדתי

מבוא - הליך חיפוש הנפט בישראל

39. עד לשנת 2012, לא היה צורך בכל אישור תכנוני לשם חיפוש נפט, אלא רק הצטיידות ברישיון חיפוש, שניתן על ידי הממונה על הנפט, לפי חוק הנפט, התשי"ב-1952 (להלן: "חוק הנפט") בלבד.

40. במסגרת עתירה אותה הגישה העותרת 1, שעניינה היה מיזם להפקת דלקים מפצלי השמן בחבל עדולם (מיזם של חברת IEI מקבוצת גייני, אותה חברת אם של המשיבה 3), תקפה העותרת 1 את הנוהג לפיו קידוחי נפט ניסיוניים נעשים ללא כל הליך תכנוני, על אף כפיפותו המפורשת של חוק הנפט לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "חוק התכנון והבניה" או "חוק התו"ב") (בג"צ 6017/10 אדם טבע ודין נ' שר התשתיות הלאומיות).

41. העתירה המתוארת לעיל הבהירה כי אכן הדרך הנהוגה לקדם קידוחי נפט ניסיוניים היתה בלתי חוקית ולכן, כמענה לעתירה, הותקנו תקנות הנפט (הרשאה לסטייה מהוראות חוק התכנון והבניה), תשע"ב-2012 (להלן: "תקנות הנפט").

42. לאחר התקנת תקנות הנפט, עתרה העותרת 1 כנגד חוקיותן. בעתירתה טענה שהתקנות מייצרות מנגנון בלתי מבוקר שעלול לפגוע באופן חסר תקדים בסביבה ובבריאות הציבור. עוד טענה העותרת כי שינוי מהותי שכזה מחייב יצירת הסדר ראשוני וכי התקנות הן בלתי חוקיות ומהוות הפרה גסה של שלטון החוק ולכן יש לבטלן.

43. בעקבות הגשת העתירה כנגד תקנות הנפט התקיים דיון במשרד המשפטים, בראשות המשנה ליועמ"ש לממשלה (כלכלי-פיסקאלי), ובו הבהיר את פרשנותו לתקנות הנפט. לאחריו, אישר משרד המשפטים את ההסדר הקבוע בתקנות, תוך שהוסיף להן דגשים בנוגע לפן הציבורי והסביבתי, וקבע כי:

"התפישה המונחת ביסוד התקנות הינה כי ההרשאה לסטות הינה מוגבלת, הן מבחינה איכותית (עד שהממונה על ענייני הנפט אישר קיומה של תגלית – תקנה 2) והן במישור הזמן (תקופה של שנה אלא אם הוגשה תכנית מפורטת למוסד התכנון המוסמך – תקנה 6(א))."

--סיכום הדיון שנערך בפני המשנה ליועמ"ש לממשלה מצורף כנספח ע/2 לעתירה זו--

44. בעקבות האמור, פסק בית-משפט נכבד זה כי יש לראות בדברים שנאמרו בתגובת המדינה לעתירה ובדברי הסיכום של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי פסקאלי) בישיבה המתוארת לעיל כפרשנות אותנטית לתקנות. בג"צ קבע כי פרשנות זו של התקנות נותנת מענה מספק לטענות שהועלו בעתירה ולכן לא מצא מקום להתערבות בג"צ בחקיקת משנה זו והעתירה נדחתה.

-- פסק הדין בבג"צ 4425/12 אדם טבע ודין- אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' שר האנרגיה והמים מצורף כנספח ע/3 לעתירה זו—

הבקשה והליך בחינתה

45. השטח נשוא עתירה זו הוא שטח בהיקף קרוב ל-400,000 דונם בדרום מזרח הגולן – כמעט רבע משטח הגולן כולו. חבל ארץ זה משתרע מקצרין בצפון ועד כפר חרוב בדרום ונחשב לאחד האזורים המרתקים והמתוירים במדינת ישראל, המושך אליו עשרות אלפי מבקרים ומטיילים בשנה, מתיירות פנים וחוץ. חבל זה כולל מעל עשרה יישובים בהם מתגוררים מעל 7,000 תושבים. אזור זה משמש, בין היתר, בית ליערות נרחבים, מיני צמחיה ובעלי חיים מגוונים ומספר פארקים. בנוסף, אזור זה עשיר באתרים ארכיאולוגיים והיסטוריים.

46. השטח נמצא לאורך רוב הגדה המזרחית של הכנרת, וסמוך לחופי רחצה רבים. בשטח מצויים גם נחלים רבים, ביניהם יהודיה, זויתן, דליות, גלבון ואל-על, המזרימים מימיהם לכנרת.

47. בשנת 2005 אושרה "תכנית מתאר ארצית משולבת לפיתוח ולשימור מספר 35" (להלן: "תמ"א 35"), אשר הגדירה חלקים נרחבים משטח הרישיון כאזורים בעלי רגישות נופית-סביבתית גבוהה וחלקים נוספים ממנו כאזור "מכלול נופי", בשל ערכיות הנופים המרהיבים המאפיינים חבל ארץ זה.

48. שטחים נרחבים משטח הרישיון נמצאים ב"תחום שימור משאבי מים" לפי תמ"א 35. בנוסף, שטחים משטח הרישיון מוגדרים כיערות מסוגים שונים תחת תמ"א 22 – "תכנית מתאר ארצית ליערות ויעור".

49. ההמשלה החליטה אך לאחרונה כי ראוי לפעול ליישב את הגולן, כמשתקף בהצעת ראש הממשלה בנושא שהתקבלה בממשלה בחודש ינואר 2014 (החלטת ההמשלה מס' 1170). ההחלטה מורה להפנות יותר מ-200 מיליון ש"ח, להקצות עתודות קרקע ומים ולהכשיר שטחים חקלאיים לשם עידוד ההתיישבות בגולן.

50. ואולם, למרות ערכו הרב של חבל הארץ המדובר, ניתן למשיבה 3, חברת אפק, ביום 14.04.2013, רישיון לתקופה של שנה לביצוע קידוחי ניסיון, בשטח של כ-396 קמ"ר ברמת הגולן. רישיון זה ניתן על פי שיקול דעת בלעדי של הממונה על ענייני הנפט במשרד האנרגיה.

51. בהתאם לתקנות הנפט, הוגשה על ידי המשיבה 3 בקשה שמספרה ג/21440 לביצוע 10 קידוחי אקספלורציה באתרים שונים בתחום הרישיון. על פי הבקשה, הקידוחים יבוצעו בזה אחר זה, לפי סדר עדיפות גיאולוגית שייקבע תוך כדי התקדמות הקידוחים. כל קידוח יארך כחודשיים ויתפרש על כ-10 דונם מעל פני הקרקע.

--בקשה ג/21440 מצורפת לעתירה זו כנספח ע/4—

52. במסגרת הבקשה, הגישה המשיבה 3 מסמך סביבתי, כנדרש בתקנות הנפט. המסמך הסביבתי מתייחס לאתרים ולהקמתם ולמספר סוגיות סביבתיות בהן רעש, זיהום מים, זיהום קרקע ואיכות אוויר.
53. יודגש כי המסמך הסביבתי המוזכר לעיל אינו מהווה תסקיר השפעה על הסביבה לפי חוק התכנון והבנייה, אלא המדובר במסמך הנובע מתקנות הנפט בלבד, ואשר ההנחיות לכתיבתו הוצאו על ידי משרד האנרגיה, כאשר המשרד להגנת הסביבה הינו בתקן מייעץ בלבד. **בניגוד לתסקיר השפעה על הסביבה מלא, כמקובל בהליכי תכנון רגילים, המסמך הסביבתי הינו מצומצם יותר ומקומו של המשרד להגנת הסביבה לכל אורך הכנתו ובחינתו הינו מצומצם ביותר.**
54. המסמך הסביבתי קיבל את אישורו של המשרד להגנת הסביבה ביום 07.01.2014. המכתב המאשר את המסמך הסביבתי מסתכם ברשימת דרישות הנוגעות להשלמות למסמך הסביבתי, הכוללות, בין היתר, הקמת צוות מעקב רחב לקידוחי הניסיון, מעקב פרטני אחר קידוחים רגישים, הוספת הוראות הנוגעות לתאוצות קרקע ולנהלי חירום לרעידות אדמה והתחייבות היזם לשיקום אתרי הקידוח.
55. חשוב לציין כבר כעת כי התייחסות זו של המשרד להגנת הסביבה נוגעת למסמך הסביבתי בלבד, ואינה בוחנת היבטים סביבתיים נוספים של קידוחי הניסיון, לא כל שכן התייחסות להפקה המסחרית אשר עשויה להגיע בעקבות קידוחי הניסיון.
56. בנוסף לאמור לעיל, קיבלו הקידוחים את אישורו של השירות ההידרולוגי של רשות המים, כמצוין במכתבו של מר עדי טל מהמחלקה למשאבי מים ברשות המים, לגיאולוג החברה, ד"ר יובל ברטוב, מיום 12.11.2013. יצוין, כי במכתבו הדגיש מר טל כי **אופי השטח ותכונותיו ההידראוליות אינו ידוע מספיק.**
57. זאת ועוד, קיבל המסמך הסביבתי את התייחסותו של המכון הגיאולוגי, כמצוין במכתבם למשרד להגנת הסביבה מיום 12.01.2014, הנושא את הכותרת "חוות דעת בנושא סיכוני רעידות אדמה במסמך ההשפעות הסביבתיות של אתרי קידוחים בגולן".
--התייחסותו של המכון הגיאולוגי מצורפת לעתירה זו כנספח ע/5-
58. במכתב מצוין גם החשש מהשלכות בדמות תנודות חריגות בקרקע בזמן הקידוחים: "לטעמנו, חסר בדו"ח דיון מסכם במשמעות הממצאים לגבי מבני הקידוח באתרים בהם קיים חשד להגברה חריגה".
59. לסיכום המכתב הנ"ל נכתב כי: **"יש להשלים את הדיון ובמידת הצורך גם המלצות להוראות התכנית בנושא תאוצות הקרקע (אף על פי שלא ניתנה לכך הנחיה מפורשת במסמך ההנחיות לעריכת התסקיר)".** "כמו כן, לא מצאנו בפרק ה' מענה לדרישה המוצגת בסעיף 5.6.17 בהנחיות הגנ"ס לעריכת התסקיר בנושא הכנת נוהל חירום מעבר לדרישה היכן לשמור נהלים אלה. נהלים מסוג זה יכולים לשמש גם במקרה של רעידת אדמה".
60. בעקבות התייחסויות אלו, הגישה חברת "אפק" השלמות למסמך הסביבתי, במהלך חודש פברואר 2014.
61. הבקשה הוגשה ביום 26.11.13, נדונה על ידי הוועדה המחוזית ביום 13.01.14, והופקדה להתנגדויות עוד באותו היום.

62. זמן קצר לפני המועד הסופי להגשת ההתנגדויות, גילה אחד מתושבי הגולן על הפקדת התכנית משלט שהוצב בסמוך למוקדו המיועד של אחד מקידוחי הניסיון. עם חשיפת התכנית לקהל הרחב, הוגשו כ-900 התנגדויות כנגד התכנית לקידוחי הניסיון, וביניהן התנגדויותיהם של יישובים בגולן, של ארגונים סביבתיים, של רבים מתושבי האזור ושל מספר מומחים ואנשי מקצוע כדוגמת העותר 9, מר נפתלי זלוציבר, לשעבר מהנדס מנהלת הכנרת ורכז ענף מים ושפכים במחוז צפון של המשרד להגנת הסביבה ומר נחום מינצקר, לשעבר מתכנן המים הלאומי לרמת הגולן.
63. בהתנגדויות הרבות הועלו חששות מגוונים הנוגעים להשלכות העלולות להיות מן ההפקה המסחרית ומקידוחי הניסיון, כפי שיפורט בהמשך עתירה זו.

התנגדויות לבקשה

- אופי הנפט בשטח הרשיון יחייב שימוש בשיטות בלתי קונבנציונליות ומסוכנות בהפקה המסחרית
64. מחוות הדעת המקצועיות שהוגשו ביחס לבקשה, כפי שיפורט בהמשך, עולה כי סוג הנפט המצוי בשטח הרשיון הוא ככל הנראה נפט בתצורה **מוצקה ולא נוזלית**, המכונה בעגה המקצועית "Tight Oil".
65. הנחה זו מגובה באמירות של אנשי חברת אפק עצמם, כמפורט במסמך "התייחסות חברת אפק לחוו"ד המעבדה לחקר הכנרת", שנשלח לוועדה המחוזית ביום 30.06.2014: "אכן, ההערכה היא שמדובר בנפט בשכבות המכונות tight".

-- התייחסות חברת אפק לחוו"ד המעבדה לחקר הכנרת מצורף לעתירה זו כנספח ע/5--

66. כמפורט בחוו"ד שנכתבה עבור תאגיד "מי גולן" על ידי המומחים ד"ר עמוס ביין, לשעבר מנהל המכון הגיאולוגי; ד"ר אבנר קסלר, מומחה להנדסת סביבה; אינג' גבי שחם, מומחה מים - בהפקת נפט בתצורה הזו **אין המדובר בהפקת נפט קונבנציונלית**, שבה מתמקדת ההפקה מסלעי מאגר בעלי תולכות גבוהות יחסית, **אלא בהפקה מתוך סלעי המקור בעלי תולכות נמוכות** (כגון פצלים). לפיכך, בעוד בהפקה קונבנציונלית קיימת הפקה נקודתית בתחום מצומצם, במקרה זה המדובר בהפקת שטח שבה נעשה מיצוי **בכל המרחב** שבו נמצאים סלעי המקור. בהפקה כזו **תידרש הפעלת אמצעים מיוחדים להגדלת התולכות**, כפי שנעשה בצפון אמריקה, **באמצעות "פיצוח" הסלע, על ידי הזרקת מים וכימיקלים בלחצים גבוהים**.

67. נציין ששיטת הפקה לא קונבנציונלית זו של המרצה הידראולית (Hydraulic Fracturing, המכונה "פראקינג"), היא שיטה חדשנית ביותר, שמעוררת מחלוקות נרחבות בעולם היות שהיא גורמת, בסבירות גבוהה, לנזקים סביבתיים נרחבים.

68. שיטה זו כוללת שימוש בכמויות אדירות של מים ובכמות נכבדת של כימיקלים שונים. תוצרי הקידוחים עלולים להוביל לזיהום אדיר של מי התהום, של האדמה ושל האוויר.

69. בנוסף לכך, פראקינג עלול להוביל לתנודות אדמה בקנה מידה לא מבוטל, על אחת כמה וכמה באזור בעל רגישות סיסמית גבוהה.

70. הגם שבקידוחי הניסיון מצהירה חברת "אפק" כי תימנע משימוש בטכנולוגיה בלתי קונבנציונלית זו, **נראה כי לא תהיה דרך להימנע משימוש כזה בשלב ההפקה המסחרית כדי**

להגיע להפקה בעלת כדאיות מסחרית, ואכן חברת "אפק" גם סירבה להתחייב כי תימנע בשימוש בטכנולוגיה זו בעת ההפקה המסחרית. עמדה זו מופיעה גם במכתבו של מר נפתלי זלוצ'ובר, העותר 9, למנהלת מחוז צפון במשרד להגנת הסביבה, מיום 17.05.2014.

--חוות הדעת של דר' ביין, דר' קסלר ואינג' שחם, ומכתבו של מר זלוצ'ובר מצורפים לעתירה זו כנספחים ע/7 וע/8--

חשש מזיהום המים העיליים, מי התהום ומימי הכנרת

71. היבט מרכזי בהתנגדויות לבקשה הוא החשש מזיהום מים - מים עיליים, מי תהום וזיהום הכנרת כתוצאה מהזרמת המים הללו אליה.

72. לעניין זה ראוי לצטט מתוך חוות דעתו של ד"ר דידי קפלן, לשעבר אקולוג מחוז צפון של רשות הטבע והגנים שכותרתה: **"חוות דעת בעניין השפעת קידוחי חיפוש נפט ניסיוניים בגולן על המים העיליים"**, שהוזמנה על ידי המשרד להגנת הסביבה לאחר הפקדת הבקשה:

"אופיו השטוח של הגולן, ריבוי המסילים בו וצפיפות רבה של ערוצים רדודים וזעירים", נאמר, "מביאים לכך כי בעת סופת גשמים הזרימה על פני השטח כולו צפיפות המעיינות והקידוחים בשטח הזיכיון - רבה (73 מעיינות 361 קידוחי מים), כך שקירבה מסוימת למקורות מים אלו קיימת במרבית האתרים המוצעים."

--חוות דעתו של ד"ר קפלן מצורפת לעתירה זו כנספח ע/9--

73. נזכיר גם כי רבים מהקידוחים נמצאים בסמוך ואף בצמוד לנחלים הזורמים לכנרת: נחל הירדן, נחל זוויטן, נחל דליות, נחל סמך ונחל עין גב.

74. נקודה חשובה שמעלה ד"ר קפלן בחוות דעתו היא החשש שתמלחות, תוצרי הלוואי של הקידוחים, עלולים להיקוות אל מקורות מים עיליים המצויינים לעיל. חשש כזה עולה גם לגבי התפרצות מים ארטזיים: "לא ברור לאילו כמויות הם ערוכים לפינוי לאן יפנו ומה הרכבם של מים אלו, או מה הם נושאים בדרכם."

75. בנוסף, ראוי לעניין זה להביא דברים מתוך חוות דעתה של המעבדה לחקר הכנרת של המכון לחקר ימים ואגמים לישראל (להלן: **"חוות דעת מעבדת הכנרת"**), דוח חי"א"ל T12/2014, החתומה ע"י 11 מדענים בעלי תואר ד"ר. על פי חוות הדעת, **היה מקום לבדוק את התנאים הסביבתיים העונתיים של הקידוחים, העלולים להיות בעלי השפעה משמעותית על הזיהום הפוטנציאלי**, בשל רטיבות פני הקרקע והעשרת מי התהום, בשל משקעים רבים בחורף.

--חוות דעת מעבדת הכנרת מצורפת לעתירה זו כנספח ע/10--

76. לסיכום נקודה זו, מומלץ בחוות דעתו של ד"ר קפלן כי: "מן הראוי להתנות את אישור קידוחי הניסיון בניטור של המים העיליים...". עוד נכתב, כי "יש לבנות תכנית ניטור מפורטת, הן מבחינת פריסה של תחנות הניטור במרחב הכוונני הניזוק הטבעי ובניצב להם והן מבחינת המדדים הפיסיקליים והכימיים של המים העיליים."

77. עוד עולה חשש לפערי מידע בנוגע להשלכות על לזיהום הכנרת, כפי שעולה בחוות דעת מעבדת הכנרת: "המשטר ההידרו גיאולוגי של השכבות העמוקות בדרום רמת הגולן, דהיינו זה של הסנון, חבורת יהודה והיורה, איננו ידוע כל צורכו... ובהמשך: **"חוסר ידע זה מקשה, אם לא מונע, ניתוח רציונלי של ההשפעות האפשריות של הקידוחים על הזרימות לכנרת"**."

78. עם זאת, ידוע כי רוב הקידוחים נמצאים בצמוד לערוצי ניקוז המתנקזים לנחלים הזורמים לכנרת. כל אתרי הניקוז נמצאים באגן הניקוז התת-קרקעי לכנרת. הקידוחים ממוקמים קרוב להעתקים, שרבים מהם פעילים או חשודים כפעילים.
79. כמצוין בחוות דעתה של מעבדת הכנרת, בנוגע להפקה המסחרית: **"בהיר שלא ניתן יהיה למנוע באופן מוחלט זליגה של הידרוקרבונים וחומרים מסוכנים אחרים מתהליך הפראקינג אל מי התהום ומשם אל דרכי המים והנחלים הזורמים לכנרת"**. עוד קובעת חוות הדעת כי זליגה כזו תגיע לחופים, תזהם אותם ותפגע בחי ובצומח עליהם, וכי נפט כזה עלול להגיע במהירות לראש היניקה של המוביל הארצי.
80. עוד צוין בחוות הדעת של מעבדת הכנרת כי כיווני הזרימה באקוויפר אינם ידועים, וישנה אפשרות שהוצאה לפועל של הפקת נפט בדרום רמת הגולן תגרום בטווח הארוך לזיהום בארות מוחייבה בזרימה מצפון לדרום.
81. זאת ועוד, עולה חשש מהותי לזיהום מי תהום בזמן קידוחי הניסיון ובוודאי בעת ההפקה המסחרית. באזור קיימת סבירות לכמויות עצומות של מי תהום, כפי שמפורט במספר חוות דעת שהוגשו במסגרת ההתנגדויות לבקשה, וכמפורט בחוות דעתו של פרופסור עקיבא פלכסר, לשעבר נשיא חברת הגיאולוגיה הישראלית וחבר מספר מוסדות בינלאומיים וביניהם גם האיגוד האמריקאי לגיאולוגיה של הנפט - בעומק השטח נמצא אקוויפר מתקופה היורה, המזין את כל רמת הגולן ואת עמק החולה.
- חוות דעתו של פרופסור פלכסר מצורפת לעתירה זו כנספח ע/11--**
82. כל הקידוחים, מלבד אחד, נמצאים באגן ההיקוות העילי של הכנרת, באזורים המוגדרים **"אזור סיכון א1"** - אזור הסיכון בעל הרגישות הגבוהה ביותר, שניתן לאזור אגן ההיקוות של הכנרת, על פי מפת "אזורי סכנה למקורות מים כתוצאה מזיהום על ידי דלקים" שפרסמה רשות המים בשנת 1992.
83. יובהר כי הסיכונים מתייחסים בחלקם כבר לשלב הניסיוני נשוא ההחלטה. כך למשל, ציין פרופסור פלכסר בחוות דעתו המוזכרת לעיל, כי קיים חשש מהותי שבמהלך חלק מקידוחי הניסיון, מים גיאותרמיים אשר בהם ריכוז מלחים גבוה, יחדרו דרך הקידוח לאקוויפר מים מתוקים, המשמשים מי שתייה, ויהפכו אותם ללא שתיים.
84. הדבר גם עולה מחוות הדעת מטעם "מי גולן", בה צוין שבשל המבנה הגיאולוגי והסטרוקטוראלי של שכבת המטרה "לחצי המים הכלואים באקוויפרים הם גבוהים מאוד וכל שינוי מלאכותי במצב הפיסיקאלי של השכבה הכולאת (בגין חימצות, פיצוח ואו שאיבת נוזלים וגאזים) יש בו כדי פוטנציאל השפעה וזיהום שיש להגדירו כראוי ולבחון אותו בקפידה." הוסיף על כך פרופסור פלכסר בחוות דעתו, בה הסביר כי ב"אזור רמת הגולן קיימים סידוק ושבירה של המסלע. דבר זה גורם לכך שאין רציפות בין גופי הסלע השונים. עובדה זו עלולה להקשות על פיתוח עתידי באזור."
85. כפי שציין מר זלוצובר בהתנגדותו, מספר אתרי קידוח נמצאים באזורים בהם תנודת קרקע בזמן רעידת אדמה עלולה להיות גבוהה מהרגיל. זאת בנוסף לכך שהאזור ידוע בתזוזות קרקע טבעיות. עקב כך, איטום בורות הקידוח, שאמור לגרום למניעת דליפות בין השכבות, עלול להיסדק ולהישבר.

86. מיותר לציין, כי חדירה של נפט, ולו מועטה, כתוצאה מהקידוח, לאקוויפר עלולה לגרום נזק אדיר הן לכנרת והן לאקוויפר. לעניין זה ראוי להזכיר, במילותיה של מעבדת הכנרת, כי "ליטר אחד של נפט הופך מליון ליטר מים לבלתי ראויים לשתיה".

87. לסיכום היבט זה, יוזכר כי בחוות דעת מעבדת הכנרת צוינה רשימה ארוכה של מודלים, בדיקות וניסויים שיש לבחון ולבצע טרם הפקה מסוכנת כזו המבוקשת על ידי "חברת אפק", כבר בשלב קידוחי הניסיון, ולמיטב ידיעת העותרים, אלה לא בוצעו טרם הוחלט לאשר את הבקשה.

חשש לפגיעה בחקלאות

88. בהתנגדויות הועלו חששות מהותיים מפגיעה קשה בחקלאות הענפה באזור. כל אחד מ-13 היישובים בשטח מתחזק אלפי דונמים של שדות חקלאיים. אין צורך להכביר מילים על השפעה של זיהום המים העיליים או של מי התהום על החקלאות. בלי מקורות המים הללו קיום החקלאות לא יתאפשר, על השדות והגידולים, והפגיעה ארוכת הטווח בקיומם הכלכלי של התושבים המתפרנסים מהם.

89. סוגיה נוספת, שהועלתה על ידי תאגיד "מי גולן", הינה כמות המים הנדרשת לצורך הפקה מסחרית של נפט. כמויות המים האדירות שיידרשו להפקה כזו עלולות לבוא על חשבון המים הנדרשים לחקלאות.

חשש לפגיעה בתיירות

90. בהתנגדויות הועלו חששות בכל הנוגע לפגיעה בתיירות בגולן. כידוע, האזור מתוייר ביותר וכולל מסעדות, צימרים, מסלולי טיולים ועוד, בנוסף לחופים ולאתרים הרבים בכנרת עצמה. קידוחי ניסיון, לא כל שכן הפקה מסחרית של נפט, עלולים להוות פגיעה אנושה בתיירות באזור ולעוסקים בה.

חשש לפגיעה נופית-סביבתית

91. האתרים נשוא הבקשה נמצאים בשטחים פתוחים הנשקפים למרחוק. חלק מהאתרים מצויים ב"מרקם שמור משולב" לפי תמ"א 35, המעיד על חשיבות השטח מבחינה סביבתית ונופית, ואלה המצויים ב"מרקם נופי" עלולים לגרום לפגיעה במרחב כולו. אתרים אלו, הנמצאים על המורדות המזרחיים של הרי הגולן בואכה הכנרת, נשקפים למרחוק והינם בעלי רגישות "גבוהה-קיצונית", הן על-פי מפת הרגישות של המשרד להגנת הסביבה והן על-פי סקר משנת 2001 שנערך בכל האזור ע"י מכון "דש"א", מכון שמטרתו קידום שמירה על שטחים פתוחים. חלק מהאתרים אף מצוי ב"אזור בעל רגישות נופית סביבתית גבוהה" לפי תשריט ההנחיות הסביבתיות של תמ"א 35, מה שמעיד יותר מכל על חשיבותו מבחינות אלו ועל המגבלות להם היו נתונים הקידוחים אם בשלב זה היתה נערכת תכנית בהליך תכנוני מלא לפי חוק התכנון והבניה.

92. לא ניתן להתעלם מרמות הרגישות של השטחים הנדונים, במיוחד בהתחשב בכך שבמידה שבעתיד יהיה מעבר להפקה מסחרית במקום, אזי צפויה פגיעה ממושכת במרחב כולו.

ההשלכות החמורות שבקידום הפקת נפט ללא תכנית אב למשק האנרגיה

93. בהתנגדות של העותרת 1 הועלתה הסתייגות מהפקת נפט ללא תכנית אב למשק האנרגיה ובסתירה למדיניות הממשלתית בנושא. בשלב זה מדינת ישראל טרם גיבשה מדיניות סדורה למשק האנרגיה. ידוע כי משרד האנרגיה נקט בצעדים ראשוניים לעבר גיבוש תכנית אב למשק

- האנרגיה, אך כיום אין בנמצא מסמך מעין זה. לאור זאת, נטען בהתנגדות כי כל עוד לא פורסם מסמך ממשלתי בדבר מדיניות האנרגיה של מדינת ישראל, אשר יפרט את התמהיל הרצוי של מקורות האנרגיה, אין לאשר בקשות פרטניות לקידוחי נפט, לרבות קידוחי ניסיון.
94. לפיכך נטען בהתנגדות כי בקשות מסוגה של הבקשה הנדונה יש בהן כדי לסתור מאמצים ראויים שממשלת ישראל מקדמת בתחום האנרגיות המתחדשות ופעילות להפחתת פליטות גזי החממה וכן הצהרות בינלאומיות מטעם מדינת ישראל בנושא. יוזכר כי במישור הבינלאומי, בנאום שניתן על ידי כבוד נשיא המדינה (בתוארו דאז), מר שמעון פרס, ביום 17.12.2009 במסגרת ועידת האו"ם לשינוי האקלים המוכרת בשם "ועידת קופנהאגן", התחיבה ישראל להפחית ב-20% את פליטת גזי החממה הצפויים לשנת 2020 בהשוואה לתרחיש "עסקים כרגיל".
95. כאן המקום לתאר בקצרה כי בשנים האחרונות משק האנרגיה הישראלי עובר שינויים מרחיקי לכת בתפיסת מדיניות פיתוח האנרגיה במטרה לקדם את מדינת ישראל לקראת עצמאות אנרגטית בת קיימא תוך שמירה על משאבי הטבע ומזעור הנזקים הסביבתיים שנוצרים בעקבות ייצור ושימוש באנרגיה מזהמת. המדיניות נועדה לצמצם את ההשלכות הסביבתיות השליליות של הפקת אנרגיה ממקורות שאינם מתחדשים, כגון זיהום האוויר בחומרים רעילים, פליטת גזי חממה, זיהום קרקע ומקורות מים וניצול יתר של משאבי אנרגיה וקרקע.
96. מעבר לשיקול הבריאותי, גם השיקול הסביבתי הולך וגדל, בין היתר, מתוך ההבנה שמצב איכות האוויר במדינה אינו מן הטובים בעולם המפותח, עקב שילוב של צפיפות גבוהה, קירבה גדולה בין מקורות הפליטה ובין ריכוזי אוכלוסייה ותנאים מטאורולוגיים ייחודיים. מסיבות אלו הלכה והתגבשה החלטה לצמצם את ההסתמכות על דלקים נוזליים ולהגדיל את חלקן של אנרגיות מתחדשות. להחלטה זו משמעות בולטות בתחום הפחתת זיהום האוויר.
97. במסגרת המדיניות החדשנית לניהול משק האנרגיה, הוחלט על יישום **החלטת ממשלה 4450 (חכ/176)** מיום 29.01.2009, הקובעת יעד מנחה לייצור חשמל מאנרגיה מתחדשת בהיקף של 10% מצורכי האנרגיה בחשמל של המדינה לשנת 2020, על ידי פיתוח בר קיימא של תחנות לייצור אנרגיה שמקורה בניצול חום וקרנית שמש, רוח, ביו-גז וביו-מסה או מקור לא מתכלה אחר שאינו דלק פוסילי.
98. בעקבות החלטה 4450, **במועצה האזורית גולן הוכנה תכנית אב לאנרגיה חלופית**, שמטרתה להקים בגולן מיזמים להפקת חשמל מאנרגיות מתחדשות בכמות שתוכל לספק את כל צרכי הגליל. זאת, באמצעות טורבינות רוח, מתקנים פוטוולטאים ומתקני ביו-גז.
99. כחלק מהמאמצים להפחתת זיהום האוויר, התקבלה ביום 11.11.07 **החלטת ממשלה שמספרה 2580** בנושא עידוד תחבורה ללא דלק. על פי החלטה זו יש לבחון את שילובן ויישומן של טכנולוגיות חלופיות לדלקים לתחבורה שאינן פולטות מזהמים לאוויר, על מנת להקטין את הנזק הסביבתי שנובע משימוש בדלק. כפי שיפורט להלן, מדיניות זו מחייבת הפחתת השימוש בדלקים נוזליים תוצרי נפט, שכן השימוש בהם מביא לפליטות ניכרות של מזהמים וגזי חממה אפילו בהשוואה לחלופות של גז טבעי, לא כל שכן לדלקים ממקורות מתחדשים כגון ביו-גז וביו-דיזל.

100. בנוסף לכך, אישרה הממשלה בהחלטה מס' 1354 משנת 2010, כינון מאמץ לאומי לפיתוח טכנולוגיות המקטינות את השימוש העולמי בנפט לתחבורה ולחיזוק תעשיות עתירות ידע בתחום, ועל הקמת ועדת היגוי לשם כך.
101. זאת בנוסף להחלטה על הפעלת תכנית לאומית לפיתוח טכנולוגיות המקטינות את השימוש העולמי בנפט בתחבורה ולחיזוק תעשיות עתירות ידע בתחום (החלטת ממשלה מס' 2790, מיום 30.01.2011).
102. בהתאם להחלטות אלו, החליטה הממשלה בחודש ינואר 2013 (החלטת ממשלה מס' 5327), לקדם את המעבר של התחבורה בישראל בשנים 2013 עד 2025 למקורות אנרגיה חליפיים לנפט, ולאפשר את היתכנות ההפחתה של משקל הנפט כמקור אנרגיה בתחבורה בישראל בשיעור של כ-30% בשנת 2020, ושל כ-60% בשנת 2025, ביחס לתחזיות הצריכה בשנים אלו.
103. צעד ראשון שיושם כחלק מהמהלך הינו רפורמה במיסוי, המכונה מיסוי "ירוק", כפי שנתקבלה בצו תעריף המכס והפטורים ומס קניה על טובין (תיקון מס' 27 והוראות שעה), התשס"ט-2009.
104. מדיניות זו, השואפת לצמצום השימוש בדלקים כגון פחם ונפט, מתאפשרת יותר מתמיד בעקבות התגליות האחרונות של שדות גז טבעי בכמויות משמעותיות ביותר מול חופי הארץ. תגליות אלו צפויות להוביל להגדלה ניכרת של חלקו של הגז בתמהיל הדלקים הישראלי.
105. על בסיס כל המפורט לעיל בנוגע להחלטות הממשלה, נטען במסגרת ההתנגדויות כי אישור הבקשה לקידוחי נפט ניסיוניים מהווה סתירה של המאמצים הראויים אותם מקדמת ממשלת ישראל בשנים האחרונות להפחתת התלות בנפט ומעבר לשימוש במקורות אנרגיה מתחדשים ופחות מזהמים.

הליך קבלת ההחלטה – על בסיס תשתית עובדתית פגומה ותוך התעלמות מחוות דעת מקצועיות

106. העותרת 1 ציינה עוד בהתנגדותה, כי גורמים מקצועיים חשובים המופקדים על שמירת מקורות המים והכנרת – מנהלת הכנרת, המעבדה לחקר הכנרת של המכון לחקר ימים ואגמים בישראל, אגף ניטור הכנרת ברשות המים וחברת מקורות – כל אלה לא נכחו בדיון בו אושרה הבקשה להפקדה, לא התבקשו לחוות דעתם על המסמך הסביבתי, וחלקם אף לא עודכנו כלל בדבר התכנית.
107. עמדה זו נטענה שוב על ידי מהנדס מנהלת הכנרת, בדיון הסופי בהחלטה:
- "קודם כל הדיבור איתנו נעשה באיחור רב. אמרתי לך, עד היום בניגוד למה שתמ"א 35 מחייבת את הוועדה המחוזית להעביר חומר למנהלת הכנרת, עד היום לא עבר אלי חומר בנושא הזה. החומר שאני מקבל זה מכל הגורמים מסביב, חוץ מאשר מהמחוזי. ותמ"א 35 מחייבת לכל דבר באגן הכינרת להעביר אלינו להתייחסות. לא עבר עד היום. אני הערתי את זה גם בדיון הקודם. אז כל פעם שאני מקבל עוד מידע ועוד מידע אני מגיב. התשובה הראשונית שלנו נעשתה דרך פניה של המשרד להגנת הסביבה אלי, בכלל לא דרך הוועדה המחוזית."**

108. ביום 08.06.2014, פנתה העותרת 1 ליו"ר הוועדה המחוזית וטענה כי נודע לה שלאור החששות המהותיים לפגיעה במים כתוצאה מהקידוחים המבוקשים, ולאור ההכרה בכך שנושא חשוב זה לא זכה להתייחסות הראויה מצד הגורמים האמונים על שמירת המים, חוות דעת מקצועיות נוספות נמצאות בשלבי הכנה על ידי גורמי מקצוע בקרב רשויות רלבנטיות. לפיכך כתבה העותרת 1 כי לעמדתה יש להפקיד מחדש את הבקשה להתנגדויות הציבור או לכל הפחות לדחות את מועד הדיון בהתנגדויות עד לאחר קבלת חוות הדעת המצויות בשלבי הכנה, פרסומן לעיון הציבור ומתן שהות מספקת ללימודן. זאת בכדי לאפשר לחוות הדעת לזכות להתייחסות ראויה - הן של הוועדה, הן של גורמי המקצוע והן של הציבור.

--מכתבה של העותרת 1 מצורף לעתירה זו כנספח ע/12--

109. על כך הוסיף העותר 7, בפנייתו לוועדה בשם התושבים המתנגדים, ביום 08.06.2014, בה ביקש כי הדיון בהחלטה יידחה עד לקבלת מידע נוסף מן הרשויות הרלוונטיות בדבר נזקי הקידוחים האפשריים.

110. פניות אלו של העותרים לא זכו להתייחסות מהותית, אלא רק בתגובתו מיום 15.06.2014 של היועץ המשפטי לוועדה לפנייה האחרונה, בה קבע כך: "ישיבת הוועדה המחוזית תתקיים במועדה וכסדרה בהעדר טעם או צידוק לדחייתה."

111. לאור האמור לעיל, הדיון בהתנגדויות לבקשה התקיים במועד הקבוע מראש, ביום 19.06.2014, וזאת מבלי שניתנה לגורמים מקצועיים רבים האפשרות לבחון את הבקשה ואת השפעותיה ומבלי שניתן לציבור מלוא המידע שהיה מצוי בידי הוועדה.

112. בסופו של הדיון הראשון בהתנגדויות החליטה הוועדה לדחות את מועד ההחלטה בבקשה, עד לקבלת השלמות והבהרות בעניין הבקשה בהתאם לדרישות חבריה: "נוכח בקשת חברי ועדה לקבלת הבהרות קצרות והשלמות, מחליטה הוועדה לאפשר למי מחברי הוועדה להעביר ללשכת התכנון פירוט ההבהרה או ההשלמה הנדרשת. כל חבר ועדה המבקש לעשות כן יעביר את הפירוט עד ליום 24.6.14."

113. ביום 24.06.2014, שלחה נציגת המשרד להגנת הסביבה החברה בוועדה בקשה להשלמות לוועדה המחוזית. בפתח דבריה ציינה נציגת המשרד להגנת הסביבה כי: "מאחר ושטח הבקשה הינו בסמיכות רבה ובגובה טופוגרפי לאגם המים המתוקים היחידי במדינת ישראל יש לבחון את הבקשה שבנדון באופן קפדני יותר ביחס לבקשות או תכניות דומות."

114. בהמשך לאמור לעיל, התבקשו במסגרת המכתב מטעם המשרד להגנת הסביבה השלמות ביחס להתכנות להפקת נפט בגולן "מאחר וקיימת התכנות סבירה שבעתיד כלל לא ניתן יהיה להפיק נפט באזור זה", ביחס לאירועי קיצון בקידוחים וביחס לסיכון למים העיליים.

115. לסיכום המכתב מטעם המשרד להגנת הסביבה נכתב כי "מומלץ שהוועדה המחוזית תדרוש מידע מפורט מגופים ממשלתיים רלוונטיים (רשות המים, המכון הגיאולוגי, משרד הביטחון, הבריאות, החקלאות התיירות וכד') באשר למכלול הטענות שהועלו בהתנגדויות לסיכונים פוטנציאליים מתהליכי חיפוש והפקת נפט בתחום הבקשה ולהשלכות הצפויות לכך. **ככל שתחליט הוועדה שלא לדחות את הבקשה, לענייני ביסוס מנגנונים של: מניעת פעולות המרצה, ניטור, מעקב ובקרה על ביצוע התוכנית** – יועלו נושאים אלו בעת הדיון הפנימי בוועדה המחוזית."

--מכתבה של נציגת המשרד להגנת הסביבה, גב' סלע, מצורף לעתירה זו כנספח ע/13--

116. ביום 02.07.2014 שלח חבר הוועדה מטעם ארגוני הסביבה, מר יוחנן דרום, ליו"ר הוועדה, התייחסות ובקשה להשלמות מטעמו ומטעם החברה להגנת הטבע שהוא נציגה בוועדה. כבר בפתח דבריו מציין מר דרום כי בשל פערי ידע בנוגע לסיכונים האפשריים, נדרשת השלמה של התשתית העובדתית, ולו רק בנוגע לקידוחי הניסיון בלבד.

117. בהמשך מכתבו מזכיר מר דרום כי כבר בשלב זה קמה על הוועדה המחוזית החובה להסתכל קדימה ולבחון את ההפקה המסחרית, שהרי "חובה למוסד התכנון להביט קדימה ולבחון, גם בשלב זה, אפשרויות של כשלים הנובעים מהפקה של נפט ומשימוש בטכנולוגיות קונבנציונאליות של המרצה סידוק כלשהי".

118. עוד מציין מר דרום, כי "ברקע הדברים יש להזכיר כי **פורום חברי הוועדה בדיון היה חלקי, ומהדיון נעדרו חברי וועדה אשר יכלו להתייחס ולהציג משוב לתכנית במגוון התחומים שנסקרו לעיל**. ההתנגדויות מצויות מזה זמן בלשכת התכנון וסביר להניח כי נלמדו לעומק ומויניו. ניתן וראוי היה להעביר את תמציתן מבעוד מועד לאותם משרדי ממשלה הנוגעים לנושאי ההתנגדות עם בקשה מטעם הוועדה לספק חוות דעת באשר לטענות ובכל מקרה עם דרישה של הוועדה להשתתפות בדיון חשוב כזה. עוד יצוין כי לא לכל הטענות שנמנו לעיל והוצגו בדיון, ניתנו תשובות ע"י היזמים שכן מומחיותם של אלה היא בתחומי הגיאולוגיה והנפט והם כמובן בעלי עניין ואינטרס כלכלי בתכנית."

119. לסיכום, מבקש מר דרום במכתבו שורה ארוכה של חוות דעת והתייחסויות גורמים לקידוחי הניסיון ולהפקה המסחרית של נפט באזור, לרבות רשות המים והמכון הגיאולוגי (אשר, כזכור, התייחסו בעיקרן למסמך הסביבתי ולא למכלול הסיכונים האפשריים מקידוחי הניסיון לא כל שכן מהפקה מסחרית בשטח), משרד הביטחון, המשרד לביטחון לפנים, המשרד להגנת הסביבה, משרד החקלאות, משרד התיירות ורשות הטבע והגנים.

--מכתבו של מר דרום, נציג הארגונים הסביבתיים בוועדה, מצורף לעתירה זו כנספח ע/14--

120. ביום 23.06.2014, ככל הידוע לעותרים, נשלחה לוועדה התייחסות מטעם חברת משרד הבריאות בוועדה, בנוגע לבקשה.

--התייחסות משרד הבריאות מצורפת לעתירה זו כנספח ע/15--

121. עיקרי ההתייחסות של משרד הבריאות כללו **התנגדות נחרצת לקידוח שמספרו 15**, בשל חשש מהותי לזיהום מי תהום, קבלת התייחסות המשרד להגנת הסביבה לפליטות גז "לא מוקדיות" **בעת קידוחי הניסיון**, לאו דווקא מהקדח אלא כתוצאה מסידוק שייגרם בשל העבודות, פירוט הפעולות שיינקטו במקרים של דליפת חומרים מסוכנים והתייחסות לאפשרות שיווצרו תמלחות בזמן הקידוחים ולהשלכותיהן.

122. זאת בנוסף להבעת חשש של משרד הבריאות מהשלכותיה של הפקה מסחרית של נפט בגולן לפיו: "זיהום מקורות מים בדלקים קשה ביותר לטיפול עד בלתי אפשרי להשבתם לשימוש כמי שתייה; לכן צריך להבטיח באופן ודאי שיימנע נזק בלתי הפיך למקור מים חשוב זה."

123. ביום 02.07.2014 נשלחה ליו"ר הוועדה התייחסות ממשרד החקלאות. ההתייחסות מביעה חששות מהותיים מהפקת הנפט בגולן ומהשלכותיה. ראשית, מצוין במכתב כי "יש מקום לבחון את האפשרות לקידוחי ניסיון רק אם שיטת הקידוח תהיה זהה לשיטת ההפקה."

--התייחסות משרד החקלאות מצורפת לעתירה זו כנספח ע/16--

124. עוד מבקש משרד החקלאות במכתבו כי "גם בשלב קידוחי הניסיון וגם בשלב קידוחי ההפקה, בכל שיטה שתבוצע, יש לוודא התחשבות ברגישות הרבה של מקורות המים, העיליים והתת-קרקעיים וחשיבותם למשק המים הלאומי ולהתיישבות בגולן. יש להבטיח כי בכל מקרה יינקטו כל אמצעי הזהירות למניעת זיהום בשלב קידוחי הניסיון. גם בהתקיים חשש מזערי לזיהום יש לנקוט בגישה מחמירה במקרה זה."

125. ביום 02.07.2014 נשלחה למר דרום התייחסות מטעם תאגיד המים האזורי "מי גולן" (להלן: "התאגיד"). במכתב צוין כי "למיטב הבנתנו ועל בסיס האמצעים המוגבלים העומדים בשלב זה בפני מי גולן, לניתוח הסיכונים הפוטנציאליים הכרוכים במיזם, אנו סבורים כי ככל שאכן ימצא נפט ויאושרו הקידוחים הדרושים להפקתו ברמת הגולן, יסבו הפעולות הדרושות לשם כך נזקים בלתי הפכים ובלתי סבירים למשק המים באזור."

126. עוד הוסיף התאגיד במכתבו כי:

"קיים מחסור מהותי בנתונים הנוגעים להשפעות הטמונות בקידוחים למציאת או להפקת נפט בגולן. בנסיבות בהן אנו מצויים, רב הנסתר על הגלוי לגבי ממשקי הזרימה התת קרקעית באגן הכנרת, ולכן לא ברור מה היא מידת הסכנה שתגרם לאגם ולמעיינות הסובבים אותו במקרה של תקלה או תגובתה תת קרקע שלא נחותה. חששות אלו גוברים ומתחזקים לנוכח היעדרו של סקר ססמי, כנספח לתסקיר ההשפעה על הסביבה שהגיש היזם, לאזור אשר אין חולק על כך שהוא נחשב פעיל מאוד."

127. לסיום המכתב צוין כי ראשי "מי גולן" הורו לצוות מדעי מטעמם לבחון את הנושא לעומק, לאור פערי המידע הקיימים.

128. יצוין כי אף שחוות הדעת הללו לא הובאו לידיעת הציבור ולתגובתו, לחברת "אפק" כן ניתנה האפשרות להגיב על הדברים. כך במכתבה מיום 06.07.2014, התייחסה המשיבה 3 בפירוט לחוות הדעת שהועברו לוועדה בחלוף המועד להתנגדויות ואף לאחר הדיון הראשון בהתנגדויות, לרבות התייחסויותיהם של משרד הבריאות, המשרד להגנת הסביבה והמעבדה לחקר הכנרת.

--מכתב התגובה של חברת "אפק" מיום 06.07.2014 מצורף לעתירה זו כנספח ע/17--

129. בנקודה זו ראוי לציין את המכתב שנשלח ביום 01.07.2014 לשירות ההידרולוגי ונכתב על ידי בכירי רשות המים - ד"ר ישראל גב, ממונה תכנון משאבי מים, וד"ר דורון מרקל, מנהל תחום כנרת. כמצוין בו, מכתב זה נוסח בעקבות פגישה ברשות המים בסוף חודש מאי 2014, ולאור פרסום חוות דעת מעבדת הכנרת. במכתב צוין שהתברר למומחים הנ"ל כי סיקור קידוח אינו שונה טכנית מקידוח הפקה, וכי, למעשה, קוטרם צפוי להיות ראוי גם לקידוח הפקה. לאור זאת, קיים סיכון לאקוויפר כבר בשלב קידוחי הניסיון ומומלץ כי ייפסלו קידוחים שמספריהם 7 ו-8, שהמפרט הטכני של הקידוחים יהיה שקוף לרשות המים, לדרוש שיפורים טכניים שיצמצמו את מידת הסיכון לחדירת הידרוקרבונים לאקוויפרים, יקדחו קידוחי ניטור אל האקוויפרים בכל קידוח, לבחינת אפשרות סיכון.

--מכתב בכירי רשות המים מצורף לעתירה זו כנספח ע/18--

130. ביום ההחלטה, 10.07.2014, התקבלה בוועדה המחוזית חוות דעתו של המשרד להגנת הסביבה החתומה על ידי מנכ"ל המשרד, המביעה התנגדות מוחלטת לקידוחי הניסיון.
131. כבר בפתח הדברים נכתב על ידי מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה כי:
 "בחודש ינואר 2014 הוציא מחוז הצפון במשרדנו חוות דעת למסמך סביבתי שהוכן ע"י חברת "אפק" עבור בקשה לביצוע קידוחי ניסיון בדרום מזרח הגולן. חוות הדעת התייחסה לנתונים ולמידע כפי שהוצג באותה עת במסמך הסביבתי, והן נמצאו תואמים את ההנחיות להכנת המסמך. בהמשך קיימה הוועדה המחוזית צפון 2 דיונים בבקשה לקידוחי הניסיון הנ"ל, ובמקביל התקבלו במשרדנו עמדות ונתונים חדשים הקשורים לתמונת המצב ההידרולוגית והגיאולוגית של אזור הקידוחים המבוקשים שלא היו בפנינו לעת בדיקה המסמך הסביבתי".
132. עוד מצוין במכתב מטעם המשרד להגנת הסביבה כי האזור המבוקש לקידוחי הניסיון נמצא באזור בעל פגיעות מי תהום גבוהה, ולכן קיים בו "פוטנציאל גבוה לזיהום חמור של מקורות מים, עיליים ותת קרקעיים כאחד"..." "כל עוד אין נתונים מוצקים יש לנקוט בגישת ה"זהירות המקדימה" - precautionary approach ולא לאשר קידוחים ואף לא קידוחי ניסיון בכדי להבטיח שלא ייגרם נזק בלתי הפיך לאזור רגיש זה".
133. לסיום, מצוין המשרד להגנת הסביבה במכתבו כי ראוי לקבוע מדיניות ארצית לקידוחים והפקת גז נפט, אשר יהווה כלי מרכזי בקבלת החלטות לגבי קידוחי נפט וגז.
134. למרות חוות הדעת הרבות שהוצגו לעיל, עולה כי המסמך היחיד שנשלח באופן מאורגן לכלל חברי הוועדה המחוזית, הוא מסמך התגובה של המשיבה 3 מיום 06.07.2014.
135. עוד יצוין, כי חוות הדעת הרבות, שצוינו לעיל, לא פורסמו לציבור ו/או לגופים המקצועיים הרלוונטיים, ולא כל שכן ניתנה להם הזדמנות להתייחס אליהן.
136. לאור החלטת הוועדה, פנתה העותרת 1 ביום 07.07.2014 במכתב חוזר לוועדה המחוזית בבקשה להפקיד מחדש את הבקשה ולחשוף את כל המידע החדש שהוגש לה.
 --מכתבה של העותרת 1 מיום 07.07.2014 מצורף לעתירה זו כנספח ע/19--
137. בנוסף להעלאה מחדש של טענות העותרת 1 מבקשתה להפקדה מחדש מיום 08.06.2014, ציינה במכתבה זה שקיים חשש ממשי כי "בדיקת הסיכונים שכן בוצעה על ידי מספר רשויות, לרבות רשות המים, לא נעשתה באופן ממצה כנדרש מתכנית בעלת השלכות על אזור רגיש כתכנית הנדונה".
138. ביום 09.07.2014 נענה מכתבה של העותרת 1 ע"י יו"ר הוועדה המחוזית. לדבריו, אפשרה הוועדה "לבקשת מי מחבריה, לאפשר קבלת השלמות קצרות והבהרות לחוות הדעת אשר הוגשו". מכאן, ציין יו"ר הוועדה ש"אין מדובר בחוות דעת חדשות או סוגיות חדשות".
139. יודגש, כי עמדה זו מנוגדת לחלוטין למציאות בשטח, בה נתבקשו ונמסרו, כמתואר לעיל, חוות דעת חדשות ליו"ר הוועדה.
140. ביום 10.07.2014 החליטה הוועדה המחוזית לאשר את קידוחי הניסיון וזאת על אף המידע על הסיכונים החמורים שהובא בפניה ועל אף פערי המידע שנתרו וצוינו מפורשות על

ידי חברי הוועדה, כל זאת תוך דחייה על הסף של מרבית ההתנגדויות שהועלו בפניה, כפי שיפורט בהמשך עתירה זו.

--מפאת אורכו, והיות והוא זמין ברשת, רק קטעי הפרוטוקול הרלוונטיים צורפו כנספח ע/20--
החלטת הוועדה המחוזית - התקבלה תוך הסתכלות צרה העלולה לייצר סיכונים רבים ונרחבים

141. יובהר שהוועדה המחוזית הדגישה בעצמה שעליה לפעול בהתאם לרוחב היריעה התכנוני הנהוג, בתור מוסד תכנון: "יובהר כי עניין לנו בשיקולים תכנוניים, ובבחינת הבקשה נוכח מדיניות התכנון הנוהגת, שהרי מתקין התקנות הפקיד את החלטה בידי מוסד אשר, למעט חבר אחד, הינו מוסד תכנון על-פי חוק. עוד ראוי להבהיר כי שיקולים תכנוניים אלה כוללים את כל קשת השיקולים הנתונים לשיקול דעתם של מוסדות התכנון בבואם להפעיל את סמכותם על-פי כל חוק (בהם שיקולים כלכליים, סביבתיים, בריאותיים, חברתיים, היסטוריים, נופיים ואקולוגיים)".

--החלטת הוועדה המחוזית מצורף לעתירה זו כנספח ע/21--

142. עוד הוסיפה הוועדה בהחלטה ופירטה כי בתחום סמכותה להחליט לאשר את הבקשה או "שמא מראש ומטעמים תכנוניים, אין כל אפשרות לאשר הפקת נפט באזור זה בעתיד הקרוב".

143. היות שלדעת הוועדה "לא ניתן לשלול מראש כל תוחלת להפקת נפט באזור בו מבוקשים הקידוחים בתנאים ובטכנולוגיה אשר יבטיחו מניעת נזקים", הצהירה כי "ראוי בפתחם של דברים ובטרם תינתן התייחסות הוועדה והחלטתה בהתנגדויות, להבהיר כי הוועדה נדרשת בשלב זה להחליט בבקשה לקידוחי ניסיון ולא בסוגיית ההפקה".

144. מכאן שהוועדה, בניגוד להצהרתה שמצוטטת בסעיף 142 לעיל, בחרה לקבל החלטה צרה אשר בהחלט לא כוללת את כל קשת השיקולים שראוי היה שמוסד תכנון ישקול. כך לא התייחסה הוועדה בהחלטה כלל להפקת נפט מסחרית שעשויה להגיע בעקבות הבקשה בה דנה, ולהיתכנותו, ואף דחתה כל ניסיון לדון בנזקים ובהשלכות של הפקה מסחרית של נפט בגולן, וכך לא התיימרה לתת מענה לחששות הרבים מהפקה מסחרית שעלו בדיון בהתנגדויות ובחוות הדעת שהוגשו לה.

145. עוד יובהר כי החלטה מתבססת כל כולה על **המסמך הסביבתי** שהגישה חברת "אפק", תוך התייחסות מעטה בלבד לגורמי מקצוע ולחוות דעת נוספות, ולרוב תוך העדר התייחסות למקורות נוספים כלל. יוזכר שוב כי בעת בחינת המסמך הסביבתי לא היו בידי המשרד להגנת הסביבה כל הנתונים והמידע אודות הבקשה, וכי כאשר פערי מידע אלו החלו להתמלא, קבע המשרד להגנת הסביבה כי אין לאשר את קידוחי הניסיון.

146. הסתמכות הוועדה על המסמך הסביבה מתוארת בעמוד השלישי להחלטת הוועדה ומובאת כאן במלואה, לאור חשיבותה:

"בהתאם לתקנות הנפט תשע"ב 2012 בקשה לאישור קידוח נפט תכלול "מסמך סביבתי שיוכן על פי הנחיות משרד האנרגיה והמים בהתייעצות עם המשרד להגנת הסביבה ויפרט את ההשפעות הסביבתיות, לרבות השפעות על מקורות המים... " מגישי הבקשה פעלו על פי הוראות התקנות וערכו מסמך סביבתי, שנערך על-ידי חברה המוכרת ע"י המשרד להג"ס. המסמך הוכן בהתאם להנחיות שניתנו במשותף מטעם משרדי האנרגיה והגנת הסביבה.

המסמך הסביבתי נבדק על ידי המשרד להגנת הסביבה שהעביר הנחיות ותיקונים אשר הוטמעו בבקשה המופקדת. המסמך הסביבתי כולל בחינה של כל קידוחי הסקר, וכן קביעות והנחיות בדבר אמצעי המיגון הנדרשים לשמירה על מקורות המים, בשגרה ובמקרים חריגים; "מקרי קיצון". בחינה זו, ההמלצות, ההנחיות והקביעות הכלולים במסמך הסביבתי נבחנו ואושרו ע"י רשות המים (מכתבו של עדי טל מיום 12/11/2013), ע"י דר' יעקב ליבשיץ מהשירות ההידרולוגי וע"י חברת מקורות שהערותיהם הוטמעו בהוראות הבקשה. גורמים נוספים האמונים על שמירת הטבע, נתנו את אישורם למסמך הסביבתי, עליהם נמנים רשות הטבע והגנים, קק"ל, היחידה הסביבתית של המועצה האזורית. נציג הארגונים הירוקים בוועדה שנכח בדיון ההפקדה לא התנגד להפקדת הבקשה."

147. הסתמכות מופלגת זו על המסמך הסביבתי ניתן למצוא גם בהתייחסות של נציג רשות הטבע והגנים בדיון בהחלטה:

"כל אחד לגופו, שבודק שמה שהם כתבו, וזה גם מה שאמרנו על המסמך הזה. כל גורם, המכון הגיאולוגי... כל אחד לגופו אמר נכון, לא נכון, תשלימו לי פסקה פה פסקה שם. לגבי מסמך זה לא אומר שום דבר לגבי העמדה על התוכנית. לכן אני אומר את ההערה הזו לכל חברי הוועדה, וזה מאוד חשוב. אלי, זה שהתייחסנו למסמך זה לא אומר שאישרנו את התוכנית."

148. בהמשך לכך, **לא התייחסה הוועדה המחוזית כלל** לחוות הדעת שהונחו בפניה לאחר הדיון הראשון בהתנגדויות והוזכרו לעיל, מלבד הפנייה קצרה לחוות דעת משרד הבריאות בנוגע לקידוח מספר 15, כפי שיפורט בהמשך.

149. יודגש, כי הוועדה לא נתנה התייחסותה לא רק לסייגים חמורים שהעלו חוות דעת בנוגע להפקה מסחרית של נפט בשטח ככלל, אלא גם **להתייחסויות פרטניות ולבקשות לבדיקות נוספות שהועלו על ידי חברי הוועדה ורשויות רלבנטיות ביחס לקידוחי הניסיון.**

150. רק כדי לסבר את האוזן, ומבלי להלאות את בית המשפט הנכבד, יובהר כי הוועדה לא נתנה התייחסות בהחלטתה לבקשות להשלמות של משרד החקלאות, המעבדה לחקר הכנרת, משרד הבריאות ומי גולן, וזאת על אף חשיבותן הרבה.

151. הטענות שהובאו לעיל ביחס לחשש מזיהום מים, נדחו באופן גורף על ידי הוועדה, שדחתה כאמור כל התייחסות להפקה המסחרית כלא רלוונטית. באשר לסיכונים למים בזמן קידוחי הניסיון, טענה הוועדה כי המסמך הסביבתי ועמדת הגורמים המקצועיים מהווה "מענה כולל למכלול הסיכונים" וכי היא סבורה שהאמצעים שנקטו למיגון מקורות המים מניחים את הדעת.

152. על אף החששות לפגיעה במי שתייה, החליטה הוועדה לבצע את קידוח מספר 15, וזאת **בניגוד מוחלט לעמדת משרד הבריאות**, כפי שמשתקף בדברי חברת הוועדה מטעם משרד הבריאות בדיון: "עכשיו, אם זה קרוב מאוד לרדיוס, אז יגיע מהר. והקידוח (קידוח מי השתייה – הח"מ) יפסל. זהו, וזה יהיה באחריותכם."

153. יצוין, כי הסיכון הטמון בקידוח מספר 15 כבר תואר בחוות דעתו של ד"ר קפלן שהוזכרה לעיל.

154. בעניין הסיכון למים, התייחסה הוועדה באופן ספציפי לחוות דעת המעבדה לחקר הכנרת, וקבעה כי היות שהדו"ח אינו מעלה סיכונים הנובעים מקידוחי הניסיון, אלא להפקה המסחרית, "אין עיקרו של הדוח ומרבית מסקנותיו רלוונטיים לדיון בבקשה הנוכחית".
155. הוועדה אף דחתה את הטענות בדבר המצאות קידוחים בשטח תמ"א 35 ותמ"א 4/ב/34, שהרי "התמ"א אינה אוסרת על שימוש בקרקע ופיתוחה אלא קובעת תנאים להגשת תוכניות באזורים אלה והצורך במתן מענה לסיכונים הסביבתיים ולרגישות האמורה בה".
156. לעניין סוג המשאב בשטח, הוועדה **סירבה להתייחס אליו, על אף הדגשת ייחודיותו והסיכונים הכרוכים בכל שיטות המיצוי וההפקה המסחרית שלו**. כמתואר לעיל, גורמים רבים מקרב המתנגדים ומקרב הרשויות האמונות על הגנה על בריאות הציבור ועל אינטרסים ציבוריים חיוניים נוספים, הדגישו בדבריהם בפני הוועדה את המשמעות המסוכנת של הפקת המשאב המסוים המצוי בשטח הנדון, ולמרות כל זאת, הוועדה טענה בתוקף שאין מקום להתייחסותה לנושא שכן החששות נוגעים בעיקר לשלב ההפקה המסחרית, המהווה שלב עתידי לשלב הנדון על ידה כעת.
157. חמור מכך, עולה חשש מעיון בפרוטוקול הדיון, כי לא היה ברור לוועדה כי סוג המשאב הוא נפט בתצורה מוצקה בניגוד לנוזלית, והוא גם שיופק בקידוחי הניסיון, גם אם בטכנולוגיה קונבנציונלית. כך ניתן לראות מדבריו של יו"ר הוועדה: "ז"א מחפשים נפט גולמי, לא בצלים לא פרקינג לא אף אחד. לא מה שאמרת עם ה - שכחתי את המונח המרצה הידראולית, כל הדברים האלה. זה פשוט קידוח לחיפוש נפט נוזלי, נקודה סוף. נורא פשוט".
158. הטענה כי אין לקדם הליך ספציפי להפקת נפט בהעדר מדיניות אנרגיה ובסתירה להחלטות ממשלה בנושא נדחתה אף היא. לדברי הוועדה, הפקת הנפט תואמת את מדיניות האנרגיה הישראלית, שבאה לידי ביטוי ב"חוק הנפט שמטרתו למצות את אפשרויות החיפוש אחר נפט".
159. ההתנגדויות לבקשה מחשש לפגיעה בחקלאות, בתיירות, לפגיעה נופית, למטרדי רעש ולירידות ערך נדל"ן - נדחו על הסף היות שלטענת הוועדה, בהתייחסות לקידוחי הניסיון בלבד, הפגיעה הצפויה לכל אלו זניחה עד בלתי קיימת, וניתנה להן התייחסות במסמך הסביבתי.
160. לעניין טענות המתנגדים ובראשן העותרת 1 בעניין העדר שקיפות ושיתוף ציבור, דחתה הוועדה את הטענות, וקבעה בהחלטתה כי בהיותה פועלת לפי תקנות הנפט, והיות שהוגשו 900 התנגדויות לבקשה, ההליך היה פתוח לשיתוף ציבור ובשקיפות המתאימה. החלטת הוועדה מתעלמת בהחלטתה בהקשר זה מאי חשיפת הציבור לחוות הדעת הרבות שהונחו על שולחנה בחלוף מועד ההתנגדויות.
161. ראייה צרה זו של הוועדה את שיתוף הציבור, משתקפת גם בהתייחסות היחידה בתמלול ההחלטה לעניין, בדבריו של יו"ר הוועדה: "תכתוב יותר מ- 900 התנגדויות, המספר פה מדהים. אני יודע, אבל **מתייחסים עכשיו לזה שלא היה שיתוף ציבור**".

מיצוי הליכים

162. כמצוין לעיל, פעלו העותרים להשמעת התנגדויותיהם והסתייגויותיהם מן הבקשה לפי הליך ההתנגדויות הקבוע בדין, לרבות שליחת התנגדויות בכתב והשמעת התנגדויותיהם בעל-פה בפני הוועדה המחוזית.
163. מלבד הגשת התנגדויותיהם בהליך התכנון, פנו העותרת 1 והעותרים 11-2 באופן פרטני לוועדה המחוזית בנוגע לפגמים מהותיים שנחשפו להם במהלך ההליך.
164. ראשית, נעשתה הפנייה המוזכרת לעיל ביום 08.06.2014 לוועדה המחוזית, אשר הפנתה את תשומת ליבה של הוועדה לפערי המידע הניכרים ולאור זאת העלו הפונים בקשה להפקיד מחדש את הבקשה, או לחילופין לדחות את הדיון בהתנגדויות עד שהוועדה וציבור המתנגדים יוכל להיחשף למידע הרלוונטי הנדרש וללמוד אותו לעומק.
165. כאמור לעיל, פנייה זו נדחתה באופן גורף על ידי יועצה המשפטי של הוועדה.
166. העותרת 1 פנתה למשיבה 1 שוב באותו נושא כאשר נודע לה על השלמות מידע שנמסרו לוועדה, ביום 07.07.2014, וחזרה על הצורך להפקיד מחדש את התכנית. כאמור לעיל, פנייה זו נדחתה אף היא על ידי המשיבה 1 בטענה כי אין מדובר ב"מידע חדש" המצדיק בחינת הפקדת הבקשה מחדש.
167. יוזכר כי ההחלטה בהתנגדויות הינה סופית היות שעסקינן בהליך על פי תקנות הנפט ובו אין אפשרות ערר על החלטת הוועדה.
168. לאור כל האמור לעיל ומשראו העותרים כי למרות כל פניותיהם, התקבלה החלטה לאשר את התכנית נשוא עתירה זו תוך התנהלות בלתי סבירה באופן קיצוני של המשיבה 1 - נאלצו העותרים לפנות אל בית המשפט הנכבד ולנקוט בהליך זה.

ב. הטיעון המשפטי

ההחלטה התקבלה על בסיס תשתית עובדתית לקויה ועל כן היא בטלה;

169. המשיבה 1, ככל רשות מנהלית, מחויבת באיסוף מלוא העובדות הרלוונטיות לצורך קבלת החלטות ומילוי תפקידה כהלכה. רק לאחר מלאכת איסוף העובדות ניתן להפעיל את שיקול הדעת המנהלי באופן אשר יביא להליך הראוי של קבלת החלטה מושכלת על בסיס תמונה שלמה של כלל הנתונים.
170. בעניין זה מבקשים העותרים להפנות את בית המשפט הנכבד להלכות הפסוקות שנקבעו בנוגע לחובת הקמתה של תשתית עובדתית לצורך קבלת החלטה מנהלית. ההלכה העקרונית מצויה בקביעתו של כבוד השופט אור בבג"צ 2013/91 עיריית רמלה נ' שר הפנים, פ"ד מו(1) 271, 279 ובבג"צ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 404, 420. גם פרופ' ברכה מדגיש את מרכזיותה של מלאכת ליקוט העובדות במסגרת ההליך המנהלי הראוי, המוביל להפעלה נאותה של הסמכות של שיקול הדעת הטמון בה. ("משפט מנהלי" כרך ב', עמוד 275).
171. השופט שמגר ציין בבג"צ 297/82 ברגר ואח' נ' שר הפנים, פ"ד לו (3) (להלן: "פס"ד ברגר"), בעמוד 36, כי הקפדה על ביסוס ההחלטה על תשתית עובדתית מלאה היא אולי הערובה היעילה ביותר לכך שהשימוש בשיקול הדעת יהיה כזה שלא ירוקן מתוכן את מטרת

החוק שהעניק את שיקול הדעת. עוד מודגש בפסק דין זה כי תשתית עובדתית מלאה היא גם הדרך להבטיח את ההגנה על זכויות הפרט לשם שמירתם הוקנתה הסמכות למינהל.

172. הליך מסוג זה, של בניית תשתית עובדתית המשמשת בסיס להחלטה מנהלית, צריך לעמוד בארבעה מבחנים, כך לפי ההלכה שנקבעה בבג"צ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ ני שרת התקשורת (פ"ד מח (5) 412, 423 – 425). המבחן הראשון - איסוף נתונים - על הרשות המנהלית לאסוף באופן סביר את כל הנתונים העובדות, לפי נסיבות המקרה; המבחן השני - הוא מבחן השייכות לעניין - על הרשות לדחות מעל פניה עובדות ונתונים שאינם רלוונטיים לעניין הנדון; המבחן השלישי - אמינות הנתונים - קובע כי הרשות רשאית לסמוך רק על הנתונים שאדם סביר היה סומך עליהם לצורך קבלת ההחלטה הנדונה; המבחן הרביעי - ראיות מהותיות - הוא שתשתית הראיות חייבת להיות מוצקה במידה מספקת לצורך קבלת ההחלטה הנדונה, לפי מהות ההחלטה, ואין די בראיות המתפרשות לכאן ולכאן.

173. מובן כי קבלת החלטה אודות פעילות קידוח והפקה ניסיונית של נפט בסמוך למקור מרכזי של מי השתייה של מדינת ישראל ובאזור בעל רגישות סיסמית גבוהה ביותר, מבלי שמוצגים מלוא הנתונים אודות ההשלכות הצפויות והסיכונים הכרוכים בהן - נכשלת בכל אחד מהמבחנים המובאים לעיל לבחינת תשתית עובדתית. כך שתיאור הליך קבלת ההחלטה המתואר בחלק העובדתי של עתירה זו מדגים באופן מובהק כיצד המשיבה 1 לא קיימה "תהליך החלטה הראוי לשמו", כדברי השופט שמגר בפס"ד ברגר.

174. כמתואר לעיל, כבר בשלב ההפקדה לא היו בפני חברי הוועדה כל המידע והנתונים הדרושים לקבלת ההחלטה. בהתנגדויות ובדיון בהן העלו בפני הוועדה טיעונים רבים הנוגעים להעדר תשתית עובדתית מספקת. בתום הדיון בהתנגדויות, למעשה, **הודתה הוועדה בפגמים הקיימים בתשתית העובדתית** בכך שדחתה את מועד קבלת ההחלטה לשם השלמת מידע.

175. ערב קבלת ההחלטה, ענה יו"ר הוועדה למכתב מטעם העותרת 1 ובתשובתו טען כי לא הוגשו לוועדה מסמכים חדשים, אלא אך השלמות מעטות. מצב זה בו מחד גיסא מבהירה הוועדה כי פער המידע רב עד כדי כך כי עליה לדחות במספר שבועות את קבלת ההחלטה, ומאידך גיסא, בחלוף אותה תקופה שקצבה, מוסרת הוועדה כי בסופו של דבר לא נמסר לה מידע משמעותי חדש, מעיד על כך כי נותרה היא עם תשתית עובדתית בלתי מספקת.

176. העובדה שחברי הוועדה עצמם לא קיבלו כל מסמך נוסף מאז הדיון הראשון בהתנגדויות, מעידה על כך שיתכן שבפני יו"ר הוועדה או גורמים אחרים הושלמו חלק מפערי המידע, אך חברי הוועדה, שהם בעלי הסמכות לקבל את ההחלטה, ולכן כמובן חייבת להיות בפניהם התשתית העובדתית המלאה, נותרו עם פערי המידע שזוהו בדיון הראשון בהתנגדויות.

177. את המשרד להגנת הסביבה אין לראות רק כאחד מחברי הוועדה, אלא לקחת בחשבון כי המדובר בחבר במעמד של יועץ מקצועי עבור הוועדה. הדבר עולה מפורשות מהנחיות היועץ המשפטי לממשלה לעניין תקנות הנפט, בהן נקבע שבמקביל לעובדה שעל הוועדה למסור את המסמך הסביבתי למשרד להגנת הסביבה, "מעמדו של המשרד להגנת הסביבה נשמר במסגרת הדיון בוועדה עצמה". אם כן, יש לראות במשרד להגנת הסביבה כבעל הסמכות בתחום מרכזי ביותר ביחס להחלטה נשוא העתירה. משרד זה ביקש, כמתואר לעיל, השלמות מידע טרם גיבוש סופי של עמדתו, ולא זכה למענה מלא לבקשתו. יחד עם זאת, בסופו של דבר

קבע המשרד להגנת הסביבה באופן גורף ונחרץ כי הוא מתנגד לבקשה. עמדתו זו של המשרד להגנת הסביבה, גם היא לא הוצגה בפני חברי הוועדה המחוזית בטרם הכריעו בבקשה.

178. אם כן, בעת קבלת החלטה שההיבט הסביבתי הינו מרכזי בה, חברי הוועדה קיבלו רושם מוטעה לפיו הרשות הממשלתית האמונה על הנושא, קרי המשרד להגנת הסביבה, תומך בהחלטה. רושם מוטעה זה נוצר על בסיס העובדה שהמשרד להגנת הסביבה אישר את המסמך הסביבתי טרם ההפקדה. כל זאת על אף שבדיון שבסופו התקבלה ההחלטה, כבר היה בידי הוועדה המכתב ממנכ"ל המשרד להגנת הסביבה אשר מבהיר כי לאחר שהוצגה בפניו תמונת מידע מלאה יותר ולאחר התעמקות נוספת בנושא, **משרדו מתנגד נחרצות לבקשה.**

179. לסיכום היבט זה יטענו העותרים כי הוועדה כשלה במילוי תפקידה המנהלי הבסיסי לאיסוף כל המידע הדרוש וביסוס החלטתה על תשתית עובדתית מלאה, והדבר תמור במיוחד לאור מורכבות המקרה והסיכונים ארוכי הטווח הכרוכים בו.

המשיבה 1 פגעה בזכות ההתנגדות של הציבור, ועל כן החלטתה בטלה;

180. החובה לתשתית עובדתית מלאה בבסיס החלטות מנהליות מקבלת ביטוי ייחודי בכל הנוגע להליכי תכנון ובניה, הן לאור המשמעות הרבה של החלטות בתחום זה, המתאפיינות בהשפעה רחבה ולא פעם בקביעת עובדות ארוכות טווח בשטח, והן לאור המימד הציבורי המשמעותי הנוגע להחלטות אלו ולמעמדו של הציבור כבעל זכות התנגדות.

181. בהקשר זה חשוב להדגיש, כי רשויות התכנון פועלות מתוקף היותן נאמן בנכסי הזולת – חובה היא המוטלת עליהן להעמיד את מעשיהן לביקורת הציבור (ר' לדוגמא בג"צ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי־הדין, ירושלים פ"ד כח(1), 325, בעמ' 331; בג"צ 1993/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש־הממשלה, (תק-על 2003(3), 1982, בעמ' 899). זוהי הדרך היחידה של הציבור לדעת כיצד מתנהלים נכסיו ומה נעשה בנכסי הטבע והנוף השייכים לקהילה כולה, כאמצעי לממש את היסוד הדמוקרטי הפעיל בהליכי התכנון והצורך בשקיפות מעשי השלטון.

182. נדבך חשוב המאפיין את שלב התכנון כולל את הזכויות המוקנות לציבור בשלב הדיון בתכנית, ובייחוד זכות ההתנגדות. רק לאחר קיום כל שלבי הדיון כדון, לרבות דיון בהתנגדויות, אם ישנן, נוצרת תכנית תקפה וכשרה על פי דין.

183. זכות ההתנגדות הינה יציר חקיקה ראשית. העיקרון הגלום בה נגזר ישירות מזכות יסודית, על-חוקית בשיטת המשפט הישראלית – זכות הטיעון. זכות הטיעון או חובת השימוע מהווה חלק מכללי הצדק הטבעי, ופורשת חסותה על הסדרים שונים במסגרת החקיקה הישראלית וביניהם גם ההסדר הקבוע בחוק התו"ב באשר לאפשרות להתנגד לתכנית. על מטרתו הבסיסית של הליך ההתנגדויות אנו למדים מלשון הסעיפים המסדירים ענין זה בחוק התכנון והבניה ובתקנות שמכוחו.

184. יובהר כי זכות הטיעון וזכות ההתנגדות נסמכות על חשיפת המידע הרלבנטי לציבור. אין די בהפקדת תכנית או בקשה לעיון הציבור ובהזמנת הציבור להגיש התנגדויות, יש להבטיח את נגישותו של הציבור למלוא המידע הנוגע לתכנית או לבקשה נשוא ההתנגדות, אחרת מתרסקות זכויות אלה מתוכן.

185. הוכר כבר בפסיקת בית משפט נכבד זה מעמדו החיוני של שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות בכלל ובהליכי תכנון בפרט. נכתב גם על כך ששיתוף ציבור אינו רק עול על הרשויות, אלא מימוש זכות טבעית וכן תרומה משמעותית לתשתית העובדתית שצריכה להיות מונחת בפני רשויות בטרם קבלת החלטות מינהליות. (ר' איל בנבנשתי וגיא שגיא "שיתוף הציבור בהליך המינהלי", ספר יצחק זמיר – על משפט, ממשל וחברה 119 (יואב דותן ואריאל בנדור עורכים, 2005), בג"צ 288/00 אדם טבע ודין נ' שר הפנים, פ"ד נה(5) 673 (2001) ועע"מ 10112/02 אט"ד נ' הועדה המחוזית לתו"ב מחוז ירושלים, פ"ד נח(2), 817, פסקאות 25-27 לפסק דינו של השופט בדימוס חשין).

186. **העותרים יטענו כי זכות זו אינה מתממשת מקום בו לא הועבר לציבור מלוא המידע הנוגע לבקשה לה הוא רשאי להתנגד, על אחת כמה וכמה אם מידע זה מצוי בידי הוועדה אשר תדון בהתנגדויות.**

187. במקרה דנן, לא זו בלבד שלשכת התכנון וחברי הוועדה לא החזיקו בידיהם בתשתית עובדתית מלאה בעת קבלת ההחלטה, הרי שגם הציבור הרחב ומאות המתנגדים לתכנית לא זכו שתיחשף בפניהם מלוא התשתית העובדתית שהיתה בפני הוועדה. על אף בקשתם המפורשת של העותרים מהוועדה לקבל את כל המידע החדש שנמסר לה מאז הדיון הראשון בהתנגדויות, לא מסרה הוועדה לעותרים וליתר המתנגדים כל פריט מידע חדש והבקשה אפילו נדחתה על ידי יו"ר הוועדה בטענה שאין כל מידע חדש, אלא השלמות מעטות בלבד. בניגוד לטענה זו, בדרכים עקיפות, הצליחה העותרת 1 לשים את ידה על מסמכים חשובים שהועברו מגורמים משמעותיים ביותר לוועדה בטרם קיבלה את החלטתה. המדובר בעמדת משרד הבריאות, עמדת משרד החקלאות, עמדה מעודכנת של רשות המים שאפילו מתייחסת מפורשות לטענות שהעלתה העותרת 1 ולמרות זאת לא נמסרה לאחרונה באופן רשמי.

השלמות המידע לאחר הפקדת הבקשה והסרתו מהציבור פגעה בתקינות ההליך התכנוני ומחייבת הפקדה מחדש;

188. כאמור לעיל, שלב ההתנגדויות, המגיע מיד לאחר החלטת הוועדה המחוזית על הפקדת התכנית, הינו השלב בו ניתנת לציבור זכות טיעון בהתייחס לתכנית. זאת לאחר שמוסד התכנון כבר סיים, מבחינתו, את הדיון בה, וקבע כי התכנית (או במקרה זה – הבקשה) תקינה, דבר שמשמעו כי גם הליך קבלתה ועיצובה היה תקין. בשלב זה קימות גם ציפיות מוצדקות של המסתמכים על התוכנית, כעולה, לדוגמא, מבג"צ 318/75 תדג'ס נ' הוועדה המחוזית, ל (3) 133, בע"מ 9-138:

"מוכן אני להסכים שהבדיקה מטעם הוועדה לפני אישור תוכנית להפקדה יכולה להיות פחות יסודית מאשר הבדיקה שלפני האישור הסופי. אבל לפחות בדיקה של עיקרי התוכנית חייבת להיערך גם לפני אישורה להפקדה, כי אין לשכוח שעצם אישור התוכנית להפקדה נותן יסוד לציפיות היזם שבאין התנגדויות ובאין נסיבות מיוחדות אחרות תזכה התוכנית לאישור הסופי גם בעיקרה."

189. הליך ההתנגדויות, המגיע בעקבות ההפקדה, הינו הליך קצר הנתון בסד של מועדים הקבועים בחוק.

190. המחוקק הבהיר במסגרת דיני התכנון והבניה באופן שאינו משתמע לשתי פנים כי להקמת התשתית העובדתית, החשובה כל כך בהליך התכנוני, יש להקדיש את כל הזמן הדרוש, בהתאם לנסיבות. לעומת זאת, להשלמת הדיון בהתנגדויות, כאשר כל החומר הרלוונטי כבר אמור להיות בפני הועדה, מוקצבים מועדים קצרים ומוגבלים (ר' סעיפים 85(ב) ו-83א לחוק התכנון והבניה).

191. לפיכך, אין ספק כי הזמן הנכון לדרוש את מסמכי הלוואי הנחוצים לצורך קבלת החלטה על ידי מוסד התכנון, הוא לפני ההפקדה. בעת הליך ההתנגדויות, גם אם יוחלט כי הם חסרים, לא ברור כלל אם סד הזמן בו נתון ההליך יאפשר להכניס באופן אפקטיבי.

192. כך קבע בית המשפט המחוזי בחיפה במקרה בו קיבל עתירה כנגד החלטת ועדה מחוזית להפקיד תכנית, בשל התשתית העובדתית החסרה שעל בסיסה התקבלה ההחלטה להפקידה, עתמ (חי') 166/98 העמותה למען איכות הסביבה והחיים בנהריה נ' עיריית נהריה, תשנז (1) 461 ("פרשת מדינת הילדים"):

"כאמור, המבחן אשר לפיו על בית המשפט לפעול, כאשר הוא נדרש להתערב בהחלטה של רשות מנהלית הוא, האם כל הגורמים הרבים הנדרשים, הן הגורמים התכנוניים והן אחרים, היו בפני הרשות, בכל השלבים הנדרשים, לרבות כבר בשלבים המוקדמים של בחינת התכנית והאם היתה התייחסות בתכנית להיבטים ולהשלכות השונות, באופן שכל המידע הרלוונטי והשיקולים הצריכים לענין, היו בפני הגורמים המחליטים, לרבות בחינת השלבים המוקדמים בהם יש להביא מידע זה בפני הרשות (ראה לצורך השוואה, בג"צ 91 / 2324 התנועה למען איכות השלטון בישראל ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, משרד הפנים ואח', פ"ד מה(3) 678).

193. ביהמ"ש גם קבע מפורשת בפרשת מדינת הילדים, כי במתן החלטה זו, אינו שם עצמו במקומה של רשות התכנון, אלא בוחן את אופן פעולתה של הרשות מבחינה משפטית, תוך יישום ביקורת שיפוטית על שיקול הדעת המינהלי, להבדיל מבחינת השיקולים המקצועיים-המינהליים עצמם. בחינה זו הובילה אותו למסקנה כי הועדה המחוזית טעתה בכך שלא דרשה את קבלת מלוא המידע הדרוש לביסוס החלטתה, בדמות תסקיר השפעה על הסביבה.

194. עוד קבע שם בית המשפט כי משדחתה הוועדה המחוזית את מועד ההחלטה עד שתקבל השלמות, הרי שלא ריפאה את הפגם.

195. בדומה לסוגיית מדינת הילדים, במקרה בו עסקינן בעתירה זו, לאור הצורך בתשתית עובדתית מלאה כבר בשלב ההחלטה על ההפקדה ובהסתמך על חובתה של הרשות להיוועץ בגורמים הרלוונטיים, שלא מילאה עד מועד ההחלטה, הרי שישנו **יסוד סביר להניח שאילו היו מונחות בפניה חוות הדעת הללו טרם קבלת ההחלטה להפקיד, היתה מחליטה שאין מקום להפקדה**, וזאת טרם יתקבלו לכל הפחות חוות דעת ומידע נוסף.

196. יוזכר כי גם לאחר שביקשה הוועדה השלמות וקיבלה מידע נוסף, לא הועבר לציבור כל עדכון. אם כן, לחברי הוועדה ולרשויות הרלבנטיות ניתנה האפשרות לשנות את דעתם, כפי שחלקם אכן עשו, אך לציבור הרחב לא ניתנה הזדמנות זו.

197. אם כן, בפני הציבור (הן מאות המתנגדים והן הציבור הרחב) לא היתה תמונת מידע מלאה בשלב שבו התאפשר לו לגבש את עמדתו ביחס לבקשה ולהגיש התנגדות. מצב זה

מחייב את בטלות ההחלטה, ולכל הפחות את הפקדתה המחודשת של הבקשה יחד עם הצבת מלוא המידע בפני כל הנוגעים בדבר וכל המבקשים לעיין בו.

198. ההצדקה להפקדה מחדש נובעת מהעובדה כי הציבור שהתעניין בבקשה לאחר הפקדתה, עשוי היה לכלול אנשים שבחנו אותה והחליטו שלא להתנגד. חייבת להילקח בחשבון האפשרות כי בקרב הציבור ישנם מתנגדים פוטנציאליים אשר אם היו מקבלים את מלוא המידע בשלב העיון בבקשה, היו בוחרים להתנגד, ולכן יש לאפשר להם את ההזדמנות הזאת. כל מצב אחר אינו מקנה את זכות ההתנגדות כנדרש בדין.

הוועדה קיבלה את ההחלטה תוך הפעלה פגומה של שיקול דעתה והפרת חובת ההיוועצות, העולה כדי חוסר סבירות קיצוני;

199. כמתואר לעיל, הוועדה לא הביאה לידי ביטוי בדיון שקדם להחלטה ובמסגרת ההחלטה עצמה את העובדה הייחודית שגורמים רלבנטיים רבים שינו את עמדתם בין שלב הפקדת הבקשה לבין שלב קבלת ההחלטה לגביה. הדבר מתמיה במיוחד לאור היותם של הגורמים ששינו את עמדתם בעלי ידע ומעמד משמעותיים ביותר. הם כוללים חברי וועדה ונציגי רשויות מוסמכות האמונות על היבטים מרכזיים המושפעים מההחלטה.

200. שינוי עמדה של גורם מינהלי אפשרי ואף נדרש במידה שהסתברה טעות או שהושלם מידע אשר שפך אור חדש על המקרה. לא זו בלבד ששינוי עמדה הינו צעד לגיטימי ולעיתים אף מתבקש, הרי ששינוי עמדה הינו בעל חשיבות מרבית, שכן במובן מסוים יש בו יותר מאשר קבלת עמדה ראשונית. על מנת שגורם ישנה את עמדתו, עליו לשקול אותה בכובד ראש, לשקלל מחדש את בסיס המידע ולבצע מהלך אקטיבי שדורש מעין הודאה בטעות. לכך יש לייחס משקל ומשמעות. לא כך נעשה, על אף שהמשרד להגנת הסביבה בעל כובד המשקל שהודגש לעיל, היה בין הגורמים ששינו את עמדתם. שינוי עמדתו לא עמדו בדרכה של הוועדה המחוזית להמשיך ולהבליט את האישור שנתן המשרד להגנת הסביבה למסמך הסביבתי בשלב מוקדם, על אף שמאז הבהיר המשרד כי דעתו השתנתה מקצה לקצה.

201. על פי הפסיקה המוזכרת לעיל, נלמד כי ההליך המנהלי מחייב איסוף נתונים, תוך ביצוע בדיקה עניינית הוגנת ושיטתית, כשלב בסיסי וחיוני. **אולם אין די רק באיסוף נתונים, אלה מחייבים גם בדיקה עניינית תוך שיקול דעת.** טעות בקביעת עובדות מחייבת תיקון החלטה שיפוטית, והוא הדין לגבי החלטה מנהלית (י' זמיר, הסמכות המינהלית (כרך ב) (תשנ"ו-1996), עמוד 757).

202. יצירת הסתמכות של הציבור על תכנית שהופקדה הינה דבר שעל כל רשות מנהלית, ומוסד תכנון בכלל זה, לקחת בחשבון, כפי שנקבע ע"י כבוד השופט מצא בבג"צ 5273/97 מוננזון נ' עיריית אשדוד - אגף החינוך, נא (4) 757, בע"מ 2-761:

"רשות מינהלית אשר עמדה, או הועמדה, על פגם שנפל בהחלטה שיצאה מתחת ידה, רשאית לעתים (ולעתים היא אף חייבת) לבטל או לשנות את החלטתה, ככל הדרוש לתיקון הפגם בו לקתה."

203. ההסתמכות הציבורית היא רק אחת הסיבות המחייבות תיקוני טעויות על ידי רשויות מנהליות בכלל ומוסדות תכנון בפרט. בנוסף לכך, ההלכה הפסוקה קובעת כי הרשות חייבת להתייחס לנתונים חדשים שמוצגים בפניה, אם נתונים אלו מהותיים (בג"צ 7177/04 דן רוזן נ'

היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נט(3) 865, עמ' 871) וכי **רשות שמקבלת החלטה בהתעלם מנתונים המופיעים בפניה מקימה מקום להתערבות שיפוטית**, כמפורט בהרחבה בבג"צ 1920/00 חברת-הכנסת זהבה גלאון נ' ועדת השחרורים בית הסוהר מעשיהו שב"ס, נד (2) 313.

204. חובתה הסטטוטורית של הרשות היא קיום היועצות עם גורמים מסוימים היכולים לסייע לה בהחלטתה, על אחת כמה וכמה כשמדובר בגורמי מקצוע (ע"פ 3490/90 יקב הגליל יוסף גולד ובניו בע"מ נ' מדינת ישראל, מח (1) 011, עמ' 16). ככל שהעניין מורכב ומהותי יותר, על ההתייעצות של הרשות לכלול גורמים נוספים, ובדגש על גורמים המייצגים אינטרסים ציבוריים רלוונטיים (ע"פ 22/89 מחמוד עזבה נ' מדינת ישראל, מג (2) 592, עמ' 598). הפסיקה מותחת ביקורת על רשויות הנמנעות מקיום התייעצות יזומה במקרים דומיננטיים (בג"צ 8850/02 עו"ד יראון פסטינגר נ' שר המשפטים, נח (2) 696, עמ' 696; דפנה ברק-ארז, משפט מנהלי, – כרך א (2010), עמ' 317).

205. המשיבה 1 התעלמה באופן גורף וכמעט מוחלט מחוות דעת רבות שהונחו מולה. הגם שלא מוטלת עליה חובה להתייחס אליהן, הרי שאי ההתייחסות אליהן הינה בלתי סבירה באופן קיצוני, היות שמדובר בגורמים שדעתם מהותית לעניין, המייצגים אינטרסים ציבוריים, ובוודאי שהיות שהיא בעצמה דרשה חלק מאותן חוות דעת.

206. התעלמות הוועדה מחלק מן העובדות שהונחו בפניה מעלה חשש של הליך התייעצות ריק מתוכן, היות שבחרה להתעלם מחלק רב מן המידע ולהסתמך בעיקר על המידע המקצועי שהיה בידיה בתחילת ההליך, אשר כאמור הוכר גם על ידה כבלתי מספק.

207. התעלמות הוועדה מן העובדות החדשות אינה סבירה גם משום שכאמור, רשות חייבת להתייחס לנתונים מהותיים המונחים בפניה, גם אם באיחור.

208. למעשה, בכך שהוועדה לא נתנה משקל ראוי, וזאת בלשון המעטה, לעמדות של חברי וועדה ושל נציגי רשויות רלבנטיות ביותר לקבלת ההחלטה, הפרה הוועדה גם את חובת ההיועצות המוטלת עליה כרשות מנהלית. חובה הדרושה ביתר שאת במקרה **בעל מורכבות וסיכון** המאפיינים את ההחלטה בה עסקינן (דפנה ברק-ארז, משפט מנהלי, – כרך א (2010), עמ' 447).

209. הפרת חובת ההיועצות והתעלמות מעמדות נעשתה במיוחד כלפי מידע שהושלם לאחר שלב הפקדת הבקשה. נדבך זה מהווה השלמה לטיעון שנטען לעיל בנוגע להעדר תשתית עובדתית מלאה, כלומר מלכתחילה לא אספה הוועדה את כל המידע הדרוש לה, בהמשך גם לאחר שביקשה בעצמה ונציגים מתוכה ביקשו השלמות מידע, לא נתנה הוועדה משקל ראוי לאותן השלמות ולא הבטיחה את תפוצתן בקרב כל חבריה, וכך גם לא שקלה באופן מספק את העמדות השונות שעלו, הן מקרב חברי הוועדה והן מקרב נציגי רשויות מקצועיות אשר בחנו את הנושא.

ההתעלמות משלב ההפקה המסחרית ומהשלכותיו מהווה פגם מרכזי בהפעלת שיקול הדעת;

210. פן מרכזי נוסף של התעלמות בלתי סבירה של הוועדה נוגע לבחינת ההשלכות הצפויות להפקה המסחרית המתוכננת להיות שלב ההמשך להפקה הניסיונית המבוקשת בבקשה.

211. התעלמות זו בעייתית משתי סיבות – הסיבה האחת היא העובדה שעל הוועדה, כמוסד תכנון, להרחיב ככל הנדרש את יריעת המידע שבפניה ואת מכלול השיקולים שהיא שוקלת; הסיבה השנייה היא המסגרת החוקית המסוימת מכוחה התקבלה ההחלטה – חוק הנפט. ונפרט.
212. כל העוסק בתכנון וכל המעורב בהליכי התכנון מודע ומסכים כי על מוסד התכנון לבחון את הבקשה המונחת בפניו באופן נרחב, הן מבחינה גיאוגרפית ופיזית והן מבחינת טווח הזמן ומכלול המישורים המושפעים ממנה.
213. על כך קבע בית משפט נכבד זה כי על מוסד התכנון (דנג"ץ 5361/00 חיים פלק נ' היועץ המשפטי לממשלה, נט (5) 145, עמ' 146):
- לשקף "את מגוון היבטיהם של צורכי התכנון ואת מגוון השיקולים הציבוריים והמקצועיים תוך איזון ראוי בין השיקולים הכלל-ארציים והמחוזיים לבין השיקולים המקומיים."
214. למעשה, הפסיקה אינה מגבילה את השיקולים שיכולה רשות התכנון לשקול, אלא משרטטת רשימה סגורה של שיקולים שאין ביכולתה לשקול.
215. כך גם תקנות הנפט והנחיות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה המפרשות אותן מבהירות כי החציצה בין שלב קידוחי הניסיון לשלב ההפקה המסחרית קיימת בשני מישורים בלבד – מישור הזמן ומישור היקף ההחלטה. קרי, התקנות המתירות סטייה מחוק התכנון והבניה חלות מבחינת הזמן רק עד לשלב התגלית, לאחר שלב זה חוק התכנון והבניה חל במלואו; ומבחינת היקף ההחלטה, מובן שכאשר מובאת בפני הוועדה המחוזית בקשה לקידוחי ניסיון, סמכותה להכריע אך ורק לגבי קידוחי הניסיון. עם זאת, מובן מאליה ש**סמכות זו אינה שוללת את חובתה ואת סמכותה של הוועדה להתייחס לשלב המסחרי, לשקול אותו במסגרת מכלול שיקוליה ביחס לקידוחי הניסיון.**
216. אם כן, מובן מן ההלכה הפסוקה, מן המקובל במוסדות התכנון וכן מדברי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ביחס לתקנות הנפט, שאומצו גם על ידי בית משפט נכבד זה, ביחס לסוג המסוים של ההליך שבו התקבלה ההחלטה, כי התעלמות הוועדה מההפקה המסחרית בשלב הדיון בהפקה הניסיונית מהווה **עצימת עיניים אסורה מההשלכות הצפויות של האישור המבוקש.**
217. למרות המוסכמה בנוגע למגוון ההיבטים והשיקולים שעל מוסד התכנון לשקול, קבעה הוועדה באופן נחרץ, כמפורט בחלק העובדתי של עתירה זו, כי אין זה מעניינה להתייחס כלל להפקה המסחרית שעשויה להגיע בעקבות קידוחי הניסיון בהם היא דנה. בדיון אודות ההתנגדויות ובהכרעה לגביהן נדחו באופן גורף כל אחת מהטענות המתייחסות להיבטים השונים של ההפקה המסחרית וחזרו ונאמרו על ידי הוועדה אמירות חד-משמעיות לגבי התמקדותה העיקשת בשלב הניסיוני בלבד תוך התעלמות מוחלטת מן השלב העתידי אליה היא אמורה להוביל.
218. יודגש כי אין לקידוחי הניסיון כל משמעות מלבד היותם **שלב מעבר** בדרך להפקה מסחרית. אמנם ההפקה המסחרית אינה שלב ודאי, שכן קידוחי הניסיון עלולים להיכשל, אך כל מטרתם היא הוכחת היתכנות לשלב המסחרי והתקדמות פרוצדוראלית בדרך אליו.

219. אם כן, איך יעלה על הדעת שהוועדה המחוזית מסרבת לבחון את ההפקה המסחרית בכל רובד ובכל רמת פירוט שהיא? הרי אם היתה הוועדה המחוזית מגיעה למסקנה כבר כעת כי אין כל היתכנות מבחינתה להפקה המסחרית, הרי שאסור היה לה לאשר את קידוחי הניסיון. את ההתעלמות מן ההפקה המסחרית בשלב הנוכחי ניתן לדמות למצב שבו מובאת בפני ועדה מחוזית בקשה להסבת ייעוד של שטח משטח ציבורי פתוח לשטח המיועד למגורים. הרי גם אם הוועדה עוד לא היתה בשלב הדיון בתכנית המפורטת של תצורת המגורים ומבני המגורים, היתה מוטלת עליה החובה לבחון את השפעת המגורים העתידיים על השטח. לא היה מתקבל על הדעת כי הוועדה תקבע שהיא בוחנת רק שאלות תיאורטיות כלליות ביותר, שכן בעתיד תהיה בידה הסמכות החוקית והאפשרות המעשית לדחות כל תכנית מפורטת למגורים שתבקש עבור השטח הנדון.

220. אבל כך בדיוק עשתה הוועדה במקרה דנן. עלו בפניה טענות רבות וחמורות אודות ההשפעות ההרסניות העוללות להיות להפקה המסחרית. לכל אחת מהטענות הללו ענתה הוועדה שאין היא דנה כעת בהפקה המסחרית ואם סכנות אלו לא נובעות מקידוחי הניסיון ומההפקה הניסיונית, הרי שמסרבת היא לדון בהן ולשקול אותן מכל וכל.

221. לא רק שמבחינה מהותית יש בהתעלמות זו הפרה של חובותיה של המשיבה 1, אלא שהדבר מקבל משנה תוקף לאור העובדה שחוק הנפט ונגזרותיו, מכוחה התקבלה ההחלטה, מייצר קשר כמעט בלתי נמנע בין קידוחי הניסיון לבין ההפקה המסחרית. כלומר, העותרים יטענו כי המסגרת החוקית ואופיו של המיזם המבוקש עלולים שלא לאפשר באופן מעשי את מניעתה של ההפקה המסחרית לאחר אישורם של קידוחי הניסיון, גם אם ימצא כי ההפקה המסחרית עלולה להוות סכנה ממשית לאינטרסים ציבוריים שונים.

222. להמחשת הטענה יובהר ההליך הנובע מחוק הנפט אשר לטענת העותרים עלול לחבל באפשרות של הוועדה המחוזית בבואה לבחון תכנית מפורטת להפקה מסחרית, בהנחה שקידוחי הניסיון יוכתרו כמוצלחים, לבחון את חלופת האפס, קרי את האפשרות שלא להתיר הפקה מסחרית.

223. לאחר שלב קידוחי הניסיון, אם אכן יימצא נפט בכמויות מסחריות במקום, יגיע שלב ה"תגלית". הליך ההכרזה על התגלית אינו מפורט בלשון חוק הנפט ואינו ברור. אין לגביו קריטריונים, לפחות לא כאלה השקופים לציבור, דבר המהווה, לכאורה, הפרה של כללי התקינות המנהליים, לאור החשש משרירותיות.

224. הטענה שלעיל מבוססת על כך שההגדרה של תגלית בחוק הינה "גילוי שדה נפט" ולא ברור על ידי מי נעשה הגילוי; לאורך החוק, מרוב ההתייחסויות לתגלית משתמע שהיזם פונה למשרד האנרגיה כדי שזה יכריז על תגלית, אך מסעיף 58 לחוק הנפט עולה שיתכן שהיזם עצמו הוא שמכריז על תגלית: "בעל זכות נפט חייב להודיע למנהל, באופן ובזמן שנקבעו בתקנות, על כל תגלית שגילה".

225. החובה להפקה מסחרית מגיעה עוד לפני קבלת החזקה – כך קובע סעיף 24 לחוק הנפט כי בעל רישיון שהגיע לתגלית חייב להפיק נפט, אם אין טעם לסתור חובה זו, כאילו היה בעל חזקה.

226. לאחר שלב התגלית מקבל היזם חזקה על השטח. תגלית מובילה לחזקה באופן כמעט אוטומטי. כך קובע סעיף 13 לחוק הנפט במסגרת זכויותיו של בעל רישיון (מבקש קידוחי

הניסיון הוא בעל רשיון), את ה"זכות לקבל חזקה לאחר שהגיע לתגלית בשטח הרישוי" וסעיף 26 קובע שבעל רשיון שהגיע לתגלית והגיש בקשה לחזקה זכאי לקבל שטר חזקה על כל שטח שיבחר בשטח הרשיון.

227. חזקה מובילה לחובות הפקה ולזכויות רבות על השטח – בעל חזקה **חייב** להתחיל בקדיחת באר פיתוח תוך שישה חודשים ולאחר מכן לפתח את שטח החזקה, **להפיק ממנו נפט**, לשווק את הנפט... (סעיף 31); בעל חזקה רשאי לייבא נפט, לזקק נפט, לעבד נפט ומוצרי נפט, להוביל, לייצא ולסחור, לבנות קווי צינור להעברת נפט ומוצרי נפט. בעל חזקה ראשי להקים מתקנים ולעשות שאר סידורים הדרושים לשם המטרות המובאות בתחילת פסקה זו (סעיפים 34, 35); בעל חזקה רשאי לדרוש שידיעות שהמציא בקשר לשטח החזקה המבוקשת יהיו שמורות בסוד עד פקיעתה של החזקה, בעל חזקה רשאי לבקש שלא לגלות תוצאות פעולותיו... (סעיפים 23 (ב), 37 (ב)).

228. העותרים יטענו כי על סמך ניסיונה הרב של העותרת 1 במגוון הליכי תכנון, ניתן לטעון בביטחון רב כי בחינת חלופת האפס, קרי האפשרות של אי ביצוע תכנית המוגשת למוסד תכנון, אינה עניין של מה בכך ומערכי הלחצים והמשאבים שהושקעו על ידי היזמים לא בנקל מאפשרים בחינה ממצה שלה. אין ספק כי כאשר היזם כבר יחזיק בתגלית, בחזקה על השטח ויחולו עליו חובות הפקה הנובעות מחוק הנפט, יהיה קשה עד בלתי אפשרי למנוע את קידום ההפקה המסחרית בשלב בחינת התכנית המפורטת בוועדה המחוזית.

229. **אם כן, העותרים יטענו כי התעלמות הוועדה מן ההפקה המסחרית חוטאת לרוחב היריעה התכנוני שעל פיו היה עליה להכריע בבקשה שהובאה בפניה. החציצה המוחלטת שיצרה הוועדה בין קידוחי הניסיון להפקה המסחרית גם מנוגדים בעליל לחוק הנפט שהיא בעצמה מפנה אליו.**

230. הוועדה הסיקה באופן לא מבוסס, לא מנומק ולא ברור כי אין בטחון בדבר הסכנה בשלב ההפקה המסחרית ובכך פטרה את עצמה מדיון מעמיק בו בשלב קבלת ההחלטה, כמפורט בעמ' 2 להחלטת הוועדה (נספח ע/21 לעתירה זו): "ולא ניתן היום לשלול מראש כל תוחלת להפקת נפט באזור בו מבוקשים הקידוחים בתנאים ובטכנולוגיה אשר יבטיחו מניעת נזקים לסביבה בכלל ולכנרת בפרט, לחקלאים, לפרויקטים התיירותיים ולתושבי המקום". מסקנה זו של הוועדה עומדת בסתירה לרבים מהנתונים אשר הוצגו בפניה במסגרת ההתנגדויות ובמסגרת חוות הדעת ועמדות הרשויות המקצועיות שנמסרו לה.

ההחלטה התקבלה תוך הפרת חובת ההנמקה, במענה שניתן לטיעונים שנטענו בהתנגדויות;

231. כמתואר בחלק העובדתי של עתירה זו, לרבות מהטענות שנטענו במסגרת ההתנגדויות ניתן מענה שטחי ביותר בהחלטה ורבות מהטענות נדחו כלאחר יד.

232. החזרה השיטתית על כך שהוגש מסמך סביבתי שאושר על ידי המשרד להגנת הסביבה אינה מספקת ואף מטעה. היא אינה מספקת כי, כאמור לעיל, המסמך הסביבתי הינו מוגבל ואפילו לא כפוף להנחיות המחמירות של תסקיר השפעה על הסביבה. יתרה מכך, טענה זו יש בה כדי להטעות, לאור עמדתו העדכנית של המשרד להגנת הסביבה אשר במובן מסוים חוזרת בה מאישור המסמך הסביבתי, שכן בסופו של דבר המשרד להגנת הסביבה, כמתואר לעיל, הביע בפני יו"ר הוועדה התנגדות נחרצת למיזם כולו, לרבות קידוחי הניסיון. התעלמות

הוועדה בהקשר זה חמורה במיוחד, שכן עמדתו העדכנית של המשרד להגנת הסביבה, כאמור, לא הוצגה בפני כל חברי הוועדה המחוזית ולכן הם טעו לחשוב שעמדתו הרשמית נותרה בגדר אישור המסמך הסביבתי.

233. טענה נוספת שחוזרת על עצמה כחוט השני לאורך ההחלטה בהתנגדויות הינה סמכותה המוגבלת של הוועדה לדון אך ורק בכל הנוגע לקידוחי הניסיון. כמתואר לעיל, חציצה זו שנאמרה שוב ושוב כסיסמא, אינה מספקת ואינה מהווה הנמקה לדחיית החששות הרבים שהועלו מהסיכונים הכרוכים באישור הבקשה.

234. דוגמא נוספת לדחיית טיעון משמעותי בהינף יד ניתן לראות בתשובה להתנגדות העותרת 1 לגבי העדר מדיניות משק אנרגיה ואי ההצדקה בקידום מיזם נקודתי הסותר את המדיניות החלקית הקיימת. בתשובה לכך טענה הוועדה בהחלטתה כי קיימת מדיניות אנרגיה וזו באה לידי ביטוי בחוק הנפט. יוזכר כי חוק הנפט חוקק בשנת 1952 וודאי שאין לראות בו כמדיניות הכוללת והעדכנית של משק האנרגיה הישראלי העונה על הדרישה שהציגה העותרת 1 בהתנגדותה, לרבות תמהיל מקורות אנרגיה. התייחסות שכזו לטענה מהותית מהווה כמעט התעלמות מהטענה, וודאי שאין בה מענה רציני העומד בחובת ההנמקה המוטלת על המשיבה 1 כעל כל רשות מינהלית.

ההחלטה לקדם מיזם נפט מהווה סתירה למדיניות האנרגיה הישראלית ולהתחייבויות ישראליות;

235. כמתואר בפירוט בחלק העובדתי של עתירה זו, ממשלת ישראל מקדמת משנה לשנה החלטות ומאמצים להפחתת התלות במקורות אנרגיה מזהמים כגון נפט. החלטות אלה אמנם אינן מעוגנות כיום בחקיקה, אך יש לראותן כהנחיית ממונה היוצאת ממשלת ישראל לגורמים הכפופים לה, לרבות למוסדות התכנון.

236. אשר על כן לא ברור איזו מדיניות משרת מיזם להפקת נפט ברמת הגולן, אשר עלולה לגרום לסיכון או חלילה לפגיעה משמעותית בכנרת. האם זו מדיניות של המשך ההסתמכות על נפט והמרת ייבוא הנפט בייצור מקומי או שמא מדיניות שבה יפותח ענף הנפט לייצוא בה בעת שבמדינת ישראל יפותחו (בהתאם להחלטות הממשלה) תחליפי נפט? כיצד יכול מוסד תכנון לבחון תכנית פרטנית בלא להידרש להשלכותיה העתידיות האפשריות בקנה מידה תעשייתי? כיצד יכולות וועדות תכנון במחוזות שונים לדון בנפרד בתכניות לקידוחי נפט וגז בלא שיש תמ"א להפקת נפט בישראל? כיצד יכולה להיות תמ"א מסוג זה בלא שיש רגולציה ראויה לבקרה סביבתית על תעשייה עתירת זיהום זו?

237. השאלות הנ"ל הן, כמובן, שאלות רטוריות. מובן שהמהלך המתואר בעתירה זו סותר את מדיניות האנרגיה הקיימת. החלטות הממשלה המתוארות בעתירה זו נועדו למנוע אישור של תכניות פרטניות שייצרו, בתהליך זוחל, תעשיית נפט בישראל בלא מדיניות לאומית המכוונת לכך בצורה מודעת, שקולה ואחראית על כל התועלות והמחירים הכרוכים בכך, ולאחר שנסקלו כל השיקולים ונוצרו כל האיזונים הדרושים.

238. קידום יוזמה להפקת מקור אנרגיה מזהם כגון נפט, כאשר מדינת ישראל שואפת להתקדם לעבר הגדלת מקומם של מקורות אנרגיה מזהמים פחות, פוגעת ביכולתה של המדינה להוביל מדיניות עדכנית ומתקדמת ומהווה הפרה של הנחיות ממונה.

239. במישור הבינלאומי, כמוזכר בחלק העובדתי של עתירה זו, מסרה ישראל הצהרה על מחויבותה להפחתת פליטת גזי החממה. משמעות ההתחייבות (pledge) שהוכרזה על ידי מדינת ישראל מלווה בהשלכות בינלאומיות מרחיקות לכת. ללא נקיטה באמצעים מידיים במשך השנים הבאות, מדינת ישראל לא תוכל לעמוד ביעדים שכעת היא מחויבת להם במישור הבינלאומי, לרבות אי עמידה בתנאי חברותה בארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי, ה-OECD, שאחד מתנאי הקבלה אליו הוא הפחתת זיהום.

סוף דבר

240. במקרה דנן, מתעלמים המשיבים מחובותיהם שבדין ואשר על כן חשופים תושבי רמת הגולן לפגיעה באינטרסים חיוניים, בדגש על בריאותם ואיכות חייהם. לא רק אותם תושבים עלולים להיפגע מההחלטה שהתקבלה, אלא הציבור הישראלי כולו, לאור הסיכונים למימי הכנרת, לחקלאות, לתיירות ולאופיו של האזור בו מתוכננת הפקת הנפט.
241. המשיבה 1 קיבלה החלטה תוך התעלמות מנתונים רבים ומטרידים ביותר שהובאו בפניה, מבלי לעמוד בחובתה לאיסוף כל המידע הדרוש לביסוס ההחלטה, מבלי לאפשר לציבור להיחשף לתמונת המידע המלאה ומבלי לנמק באופן ראוי את החלטתה.
242. ההחלטה התקבלה גם תוך התעלמות מוחלטת מעמדות של גורמים מקצועיים רלבנטיים ביותר ותוך עצימת עיניים מן ההשלכות העתידיות הצפויות להגיע בעקבות אישור הבקשה והמשך המסלול הנובע מן המסגרת החוקית תחתיה הוא חוסה.
243. בעשותם כך פעלו המשיבים בניגוד להוראות הדין, בניגוד לסדרי המנהל התקינים ובניגוד לעקרונות חוקתיים שהם נשמת אפן של חברות מתוקנות. לאור זאת, נפגע האינטרס הציבורי המעוגן בדברי החקיקה השונים.
244. בשל כל אחד מן הטעמים המפורטים בעתירה לבדו, לא כל שכן בשל משקלם המצטבר, מן הדין ומן הצדק לקבל את העתירה ולהעניק לעותרים את הסעדים המפורטים בראשיתה או כל סעד אחר שימצא בית המשפט הנכבד לנכון.
245. כמו כן, מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים בהוצאות העתירה ובשכ"ט עו"ד בתוספת מע"מ כחוק.
246. תצהיריהם של אדרי' יעל דורי, מתכנתת ערים ואדריכלית נוף; ד"ר אריה ונגר, מומחה זיהום אוויר ואנרגיה; נפתלי זלוצ'ובר, תושב הגולן ומהנדס מנהלת הכנרת בעבר; יוחנן דרום, חבר הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה – מחוז צפון; מיכאל אלקיים, נציג תושבי הגולן; לתמיכה בעובדות המפורטות בעתירה דנן, מצורפים בזה כחלק בלתי נפרד של העתירה.

היום:

קרן הלפרן-מוסרי, עו"ד

עמית ברכה, עו"ד

ב"כ העותרים