



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 13812-12-25
בג"ץ 84973-12-25

לפני:

כבוד השופט עופר גרוסקופף
כבוד השופט אלכס שטיין
כבוד השופטת רות רונן

העותרת

בבג"ץ 13812-12-25:

עיריית חיפה

העותרים

בבג"ץ 84973-12-25:

מגמה ירוקה ו-28 אח'

נגד

המשיבים

בבג"ץ 13812-12-25:

1. ממשלת ישראל
2. משרד הפנים
3. המועצה הארצית לתכנון ובניה
4. הועדה המחוזית לתכנון ובניה - 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
10. חברת החשמל לישראל בע"מ
11. בתי זקוק לנפט בע"מ
12. הועדה המקומית המשותפת לתכנון ובניה - מתחם בז"ן

המשיבים

בבג"ץ 84973-12-25:

1. ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו
2. המועצה הארצית לתכנון ובניה
3. משרד האנרגיה והתשתיות
4. המשרד להגנת הסביבה
5. משרד הפנים
6. בתי זיקוק לנפט בע"מ
7. עיריית חיפה
8. איגוד ערים להגנת הסביבה אזור מפרץ חיפה

עתירה למתן צו על תנאי

ט"ז אייר התשפ"ו (3.5.2026)

תאריך ישיבה:

בשם העותרת בבג"ץ
13812-12-25 והמשיבה 7
בבג"ץ 84973-12-25 :

עו"ד ענבל בן-ארי; עו"ד מורן שדה

בשם העותרים
בבג"ץ 84973-12-25 :

עו"ד מתן גרפינקל; עו"ד אריאל אלסנר; עו"ד עומר
בכמן; עו"ד בועז גור

בשם המשיבים 9-1 בבג"ץ
13812-12-25 והמשיבים
5-1 בבג"ץ 84973-12-25 :

עו"ד יונתן ברמן; עו"ד גיא יעקב

בשם המשיבה 10
בבג"ץ 13812-12-25 :

עו"ד שירן אלמקיאס

בשם המשיבה 11 בבג"ץ
13812-12-25 והמשיבה 6
בבג"ץ 84973-12-25 :

עו"ד נדב ויסמן; עו"ד עידן לרון; עו"ד שחר אזולאי;
עו"ד יעקב כהן; עו"ד אורלי וידן; עו"ד תמיר טביב

בשם המשיבה 12
בבג"ץ 13812-12-25 :

עו"ד מיכה גדרון

בשם המשיבה 8
בבג"ץ 84973-12-25 :

עו"ד יפעת לוי

פסק-דין

השופטת רות רונן:

1. שתי העתירות שלפנינו, שהדיון בהן אוחד, עוסקות בתיקון לצו התכנון והבנייה (פטור מהיתר לעבודות הנדרשות לשיקום הנזקים במתחם בית הזיקוק במפרץ חיפה) (חרבות ברזל) (הוראת שעה), התשפ"ה-2025 (להלן: צו הפטור או הצו). הצו נחתם על ידי ראש הממשלה ביום 20.11.2025 ופורסם ברשומות ביום 23.11.2025.

העתירה בבג"ץ 13812-12-25 הוגשה על ידי עיריית חיפה, והעתירה בבג"ץ 84973-12-25 הוגשה על ידי עמותות "מגמה ירוקה" ו"צלול", ועל ידי 27 עותרים נוספים. העתירות הוגשו נגד משיבי המדינה; וכן נגד חברת החשמל, חברת בתי זיקוק לנפט בע"מ (להלן: בז"ן) והוועדה המשותפת לתכנון ובניה – מתחם בז"ן.

רקע כללי

2. בתי הזיקוק של בז"ן מספקים למעלה משני שלישים מצריכת הדלק של מדינת ישראל. בתי הזיקוק פועלים ללא הפסקה ובאופן רציף, 365 ימים בשנה. יובהר בקצרה כי הפסקת פעילות פתאומית של מתקני בז"ן עלולה לפגוע במתקניה, ולגרום לנזק לרכיבים קריטיים ולעצירת פעילות בית הזיקוק כתוצאה מכך לתקופה ארוכה. לכן, אף שבז"ן מחוברת לרשת החשמל הארצית, היא גם מייצרת באופן עצמאי חלק מהחשמל שהיא צורכת באמצעות מתקנים לייצור חשמל (תחנת כוח הנמצאת במתחם בתי הזיקוק). זאת על מנת להבטיח את רציפות הפעילות שלה גם במקרה של הפסקות חשמל.

3. בחודש יוני 2025 במהלך מבצע "עם כלביא" נפגע מתחם בז"ן מפגיעת טיל. כתוצאה מהפגיעה נהרגו שלושה עובדי בז"ן, ומספר עובדים נפצעו. כמו כן נפגעו מתקני ייצור החשמל של בז"ן, פגיעה שגרמה להשבתתם. בשלב הראשון בוצע חיבור נוסף של מתחם בז"ן לרשת החשמל הארצית. אולם בכך לא היה די, שכן בז"ן נזקקת כאמור למקורות גיבוי של חשמל כדי להבטיח ייצור רציף בבתי הזיקוק ולמנוע פגיעה באספקת הדלק למשק הישראלי. לא למותר לציין כי אספקת דלק רציפה היא בעלת חשיבות קריטית הן למשק האזרחי והן למשק הביטחוני במדינת ישראל. לכן נוצר צורך בשיקום הן של דודי קיטור שנפגעו והן של הטורבינות המייצרות את החשמל.

משכך, לאור פניית מנכ"ל משרד האנרגיה והתשתיות בעניין זה, פורסמה ביום 7.7.2025 הודעה על קיומו של דיון דחוף במועצה הארצית לתכנון ולבנייה ביום 9.7.2025, שעניינו המלצה לשר הפנים לגבי אישור נוסח צו הפטור. יוער במאמר מוסגר כי עתירה שהגישה עיריית חיפה בבקשה למנוע את קיום הדיון האמור נדחתה על הסף בהיותה מוקדמת (ראו: בג"ץ 21480-07-25 עיריית חיפה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (9.7.2025)).

המועצה הארצית התכנסה ביום 9.7.2025 והחליטה בשלב הראשון להמליץ על מתן פטור מהיתר לעבודות השיקום והחלפת המתקנים של דודי הקיטור שנפגעו מכוח סעיף 266 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבניה). צו בהקשר זה נחתם על ידי שר הפנים דאז ופורסם ברשומות. באשר לטורבינות הגז, הוחלט לדחות את הדיון בעניינן לפי הצעת המשרד להגנת בסביבה לצורך עריכת בחינות נוספות.

4. לאחר שהתקיימו הליכים נוספים (כפי שפירוט המשיבים בתגובותיהם) ונבחנו מספר חלופות, החליטה המועצה הארצית ביום 30.9.2026 להמליץ על הוצאת צו הפטור גם ביחס לטורבינות. זאת לאור הצורך הדחוף בהקמת המתקנים ותוך העדפת החלופה

שנבחרה על פני חלופות אחרות – בהיותה זמינה יחסית, יעילה אנרגטית וניתנת לניוד. טיוטת הצו פורסמה למתן הערות הציבור, וביום 20.11.2026 חתם ראש הממשלה על הצו אשר פורסם ברשומות ביום 23.11.2026.

רקע תכנוני

5. לפני שיפורטו טענות הצדדים, נסקור בקצרה את הרקע התכנוני הרלוונטי. במתחם בתי הזיקוק חלה תכנית חפאג/1200/ב (להלן: התוכנית הקיימת). בהתאם לתוכנית, ניתן לתת היתרי בניה להקמת מתקנים שאינם בעלי השפעה סביבתית ניכרת. התוכנית אף קובעת כי לצורך הקמת מתקנים חדשים בעלי השפעה סביבתית ניכרת, נדרש אישור של תכניות מפורטות בטרם הגשת בקשה להיתר בניה, וכי הפקדת תכנית מפורטת כאמור טעונה עריכה של תסקיר השפעה על הסביבה.

עוד יצוין כי ביום 19.9.2023 אושרה תכנית מתאר ארצית למתחם – תמ"א 75. זאת על בסיס החלטת ממשלה 1231 מיום 6.3.2022 שעל פיה יש לקדם אסטרטגיה של שינוי אופי האזור בו ממוקמים בתי הזיקוק – מאזור עם תעשייה כבדה לאזור המשלב מגורים, תעסוקה, תעשייה נקיה ושטחים ירוקים.

העתירות דנן

6. העותרים בשתי העתירות דנן עתרו כי בית המשפט יורה על ביטולו של צו הפטור. זאת מאחר שלגישתם הוא מאפשר להקים תחנת כוח בפטור מהיתר, תוך עקיפת תנאי סף הכרחיים ובסתירה לתוכניות מאושרות ומחייבות.

לגישת העותרים קיימים פגמים פרוצדורליים בהתקנת צו הפטור. בכלל זה נטען כי ההליך לקראת התקנת הצו היה הליך חפוז שלא איפשר בחינה עניינית של ההשלכות התכנוניות והסביבתיות שלו. עוד נטען כי צו הפטור אינו עומד בתנאי סעיף 266 לחוק התכנון והבניה; כי הוא התקבל ללא תשתית עובדתית מספקת; וכי הוא מנוגד למטרותיה של תמ"א 75 שנועדה לאפשר שינוי תכנוני באזור מתחם בז"ן. צוין גם כי התגלעה מחלוקת בין משרד האנרגיה והתשתיות לבין המשרד להגנת הסביבה (שלגישת העותרים היה מקום ליישבה באמצעות היועצת המשפטית לממשלה); וכי עמדתו של המשרד להגנת הסביבה נדחקה ולא קיבלה ביטוי.

7. המשיבים 1-9 (להלן: משיבי המדינה) טענו מנגד כי דין העתירות להידחות. הם ציינו כי התערבות בית המשפט בהחלטות מסוג ההחלטות הנתקפות בעתירות היא מצומצמת ביותר, בעיקר מאחר שמדובר בחקיקת משנה שנקבעה על ידי ראש הממשלה ובהמלצת המועצה הארצית.

הובהר כי לאחר הפגיעה במתחם בתי הזיקוק נוצר צורך דחוף בשיקומו, מאחר שמדובר במתקן אסטרטגי שאחראי לאספקה של רוב הדלק במדינת ישראל. בשל כך וכדי להבטיח המשך תפקוד של בתי הזיקוק, נדרשה החלפת המתקן שנפגע (תחנת כוח לייצור חשמל) במתקן חלופי. נטען כי ההחלטה על אודות החלופה שנבחרה, התקבלה לאחר בחינה של מספר חלופות לשיקום המתקן. אכן, המשרד להגנת הסביבה היה סבור כי המתקן החדש הוא בעל השפעה סביבתית ניכרת; וכי נדרש לכן הליך תכנוני סדור ותסקיר השפעה על הסביבה. אולם בשקלול של מכלול השיקולים, המועצה הארצית החליטה להמליץ על צו הפטור חרף עמדה זו.

משיבי המדינה הדגישו כי תהליך קבלת ההחלטה לא היה חפוז, וכי ניתנה לכל הגורמים הזדמנות להביע את עמדתם. כן הם טענו שצו הפטור אינו מסכל את מטרותה של תמ"א 75.

גם חברת החשמל ובז"ן התנגדו לעתירות. בז"ן בתגובתה המקדמית המפורטת התייחסה בהרחבה לכל אחד ואחד מהנושאים שעלו בעתירות. בקצרה יצוין כי בז"ן טענה שצו הפטור הותקן מכוח סעיף 266 לחוק התכנון והבניה וכי הוא עומד בכל התנאים שנקבעו בו. נטען כי הצו הוא חיוני שכן הקמת המתקן החלופי נדרשת לצורך האספקה התקינה של הדלק במדינה, וכי קיימת דחיפות קריטית בשיקום המתקנים. כן נטען כי המועצה הארצית לא הייתה חייבת לקבל את עמדתו של המשרד להגנת הסביבה, וכי על כל פנים צו הפטור מטמיע את הדרישות הסביבתיות. באשר להליך עצמו, נטען כי ניתנה במסגרתו זכות טיעון רחבה לעותרים ולמשרד להגנת הסביבה, וכי יש לדחות את טענות העותרים בדבר פגמים פרוצדורליים.

8. בדיון שהתקיים ביום 3.5.2026 הסכימו העותרים בבג"ץ 84973-12-25 לחזור בהם מעתירתם לאור המלצת בית המשפט. אולם העותרת בבג"ץ 13812-12-25 – עיריית חיפה (שתכונה להלן: העותרת), עמדה על עתירתה – ופסק דין זה יתייחס לכן לעתירה זו בלבד.

9. סעיף 145 לחוק התכנון והבניה מתנה ביצוע של כל עבודת בניה בקיומו של היתר בניה, אשר ניתן על ידי מוסד התכנון בהתאם לתוכנית החלה על המקרקעין. בניה ללא היתר היא ככלל אסורה. אחד החריגים לכלל זה מצוי בהוראת סעיף 266 לחוק התכנון והבניה, הקובע כך:

”(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 המחוייבים.”

10. הסעיף מתייחס אם כן לשתי אפשרויות בהן יינתן פטור מהיתר על ידי שר הפנים. ס”ק (א) מאפשר בניה ללא היתר באישורו של שר הפנים, בהתייחס למיזם שיש לגביו תוכנית מאושרת ובהתקיים מספר תנאים: העבודות שיבוצעו יהיו זמניות; הן יבוצעו בידי המדינה; השר יקבע את התנאים לביצוע העבודות ולהבטחת זמניותן; וביצוע העבודות לא יסכל ביצוע תכנית מאושרת או תכנית שהוחלט להפקידה.

ס”ק (ב) מקנה לשר סמכות חריגה אף יותר – לאפשר ביצוע עבודות כאשר לא קיים היתר ואף לא תכנית. תנאי להפעלת הסמכות מכוח סעיף זה הוא כי מדובר במיזם

בעל חשיבות לאומית; כי ישנה "דחיפות לאומית" לביצוע המיזם; וכי השר נוכח כי לצורך המיזם נדרשות עבודות אשר אם ביצוען יותנה באישור התוכנית או קיומו של היתר, לא ניתן יהיה לממשן במועד הנדרש. כדי לאפשר את ביצוע העבודות, על השר להתייעץ עם המועצה הארצית, כאשר גם בנסיבות ס"ק (ב), יש לוודא את קיומם של התנאים שנזכרו בס"ק (א).

כפי שעולה מהסעיף וכפי שנקבע גם בהלכה הפסוקה (ראו: בג"ץ 2721/18 ער"ד שחר בן מאיר נ' היועץ המשפטי לממשלה (1.5.2018)), המחוקק הגביל את הסמכות האמורה למקרים חריגים בלבד, רק כאשר מדובר במיזם בעל חשיבות ודחיפות לאומית, ואף זאת – רק לצורך שימושים זמניים.

11. במקרה דנן חתם ראש הממשלה (חלף שר הפנים) על צו הפטור מכוח סעיף 266 הנ"ל. המחלוקת העיקרית בין הצדדים נוגעת לשאלה האם התקיימו התנאים הקבועים בס"ק (ב), כאשר מקובל על הצדדים שזו החלופה במסגרתה ניתנה ההחלטה (אם כי לטענת בז"ן ניתן היה לקבל את ההחלטה גם במסגרת ס"ק (א), וזאת מאחר שלשיטתה קיימת תכנית מאושרת המאפשרת את ביצוע העבודות. לעניין זה נתייחס בהמשך). לטעמנו, הדין בעניין זה עם משיבי המדינה, בז"ן וחברת החשמל.

12. ראשית, הוכח קיומם של התנאים המנויים בס"ק (ב) עצמו. בכלל זה הוכח כי המיזם של שיקום מתקני בית הזיקוק הוא מיזם בעל חשיבות לאומית – נראה כי קשה לחלוק על כך שבתי הזיקוק, המספקים חלק ניכר מתצרוכת הדלק בישראל, הם מיזם בעל חשיבות לאומית. כן אין ספק שהצורך להבטיח את הפעילות הרצופה של בתי הזיקוק הוא בעל חשיבות לאומית ברורה. זאת מאחר שכפי שהובהר לעיל – הפסקה פתאומית בייצור הדלק עלולה לגרום נזקים ממשיים ואף השבתה של אספקת הדלק למשק, תוך פגיעה אפשרית בביטחון וברציפות התפקודית של המדינה.

ממכלול החומר שהוצג לנו עולה גם כי הונחה התשתית הנחוצה לקבוע כי יש דחיפות בביצוע העבודות בהקדם האפשרי – כאשר לו היו נדרשים היתרי בניה (וודאי שלו היה נדרש אישור של תכנית), לא היה ניתן לבצע את העבודות בלוח זמנים קצר. הטעם לכך הוא שהמתקנים נושא העתירות נועדו לשמש מקור חשמל לבתי הזיקוק במצב חירום בו נפגעת אספקת החשמל שלהם. לאור החשיבות של ייצור הדלק הרציף בבתי הזיקוק, ולאור החשש (שהניסיון הנצבר מלמד כי אינו חשש בעלמא) מפני פגיעה או תקלה במקורות החשמל האחרים של בתי הזיקוק – יש להערכת המועצה הארצית וראש

הממשלה חשיבות רבה לשיקום אמצעי ייצור החשמל העצמאיים של בתי הזיקוק וזאת מהר ככל הניתן. פשיטא כי אין לפנינו כל טעם המצדיק התערבות בעמדתם המקצועית בעניין קיומו של צורך זה.

13. גם תנאי ס"ק (א) (שכאמור גם אותם יש להוכיח לצורך קביעת תחולתו של ס"ק (ב)) – התקיימו. ראשית, הטורבינות שיוקמו הן טורבינות זמניות וכתנאים שנקבעו הובטחה זמניותן. כך, בצו נקבע מפורשות כי תוקפו הוא לתקופה של 36 חודשים, וכי עם פקיעתו תפסיק בז"ן את השימושים מכוח הצו ותפעל להשבת המצב לקדמותו ככל האפשר (זולת אם קיבלה אישור לפי כל דין). כן מובהר בצו כי הפטור להקמת המתקנים והמבנים חל רק לתקופת תחולתו. כדי לוודא את זמניות ההקמה של המתקנים, הצו קבע מפורשות כי טורבינות הגז יהיו "פריקות וניתנות לשינוע" – ולפי תשובת בז"ן – זהו אכן המצב.

יצוין בהקשר זה כי לאור האמור לעיל אין מקום לקבל את עמדת העותרת לפיה צו הפטור מסכל את קיומה של התוכנית החלה על מתחם בז"ן – תמ"א 75 שעניינה כאמור בפניו עתידי של בתי הזיקוק. הוראות תמ"א 75 (והחלטת ממשלה 1231 שנוגעת אף היא לפינוי האמור), עומדות בעינן. כאמור, הקמת הטורבינות נועדה להיות זמנית – לתקופת הצו בלבד, עד לפינוי המתוכנן. ניתן לנייד את הטורבינות – כך לפי הבהרתה של בז"ן עצמה, כלומר אפשר יהיה להוציאן מהמתחם במועד הפינוי כאשר תגיע שעתו. הטענה לפיה בז"ן אינה מעוניינת בפינוי וכי היא תנסה למנוע אותו או למצער לדחותו – אינה משליכה על הצורך בהקמת הטורבינות לפרק הזמן עד לפינוי האמור.

מאחר שהוכח קיומם של כלל התנאים לתחולתו של סעיף 266ה(ב) לחוק התכנון והבניה, אנו סבורים כי דין העתירה להידחות. בכך ניתן היה לסיים את פסק הדין, ואולם על מנת שלא תמצא התמונה חסרה, נבהיר כי בעניינו ניתן היה לבסס את ההיתר גם על סעיף 266ה(א), באשר ביצוע העבודות נעשה בהתאם לתוכנית הקיימת. לעניין זה נפנה עתה.

הדרישה לתוכנית מאושרת ותסקיר השפעה על הסביבה כתנאי להוספה או הרחבה של תחנת הכוח

14. במתחם בתי הזיקוק חלה כאמור תכנית חפאג/1200/ב – התכנית הקיימת. העותרת טוענת כי בהתאם לסעיף 4.1.2 לתוכנית הקיימת, אין לאפשר הוספה או הרחבה

של תחנת הכוח הקיימת או של מתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת שלא על פי תכנית מתאר מאושרת. העותרת טוענת כי הקמת הטורבינות נושא העתירה מהווה הרחבה או הוספה של תחנת הכוח הקיימת; וכי לכן נדרשת תכנית מפורטת לצורך הקמת המתקן נושא צו הפטור, ואף הכנה של תסקיר השפעה על הסביבה.

העותרת הדגישה בהקשר זה כי התכנית הקיימת קבעה מערך איזונים ומנגנוני בקרה ייחודיים שנועדו לתת מענה הולם למתחם הייחודי של בז"ן. לגישתה השימוש בכלי של מתן פטור מהיתר בנייה ביחס להקמת תחנת כוח חדשה, מנוגד לעקרונות המהותיים שנקבעו בתכנית הקיימת, עקרונות שהם חיוניים במתחם הייחודי האמור. המשיבים טענו מנגד כי אין מדובר בהוספה או הרחבה של תחנת הכוח – אלא רק בהחלפה של המתקנים שנהרסו כתוצאה מפגיעת הטיל.

אנו סבורים כי הוכח שהקמת הטורבינות אינה הקמה של מתקן חדש אלא החלפה של מתקנים קיימים. ככזו אין היא עומדת בניגוד לתוכנית הקיימת. נבהיר. סעיף 1.9 לתוכנית הקיימת מבחין בין מתקן חדש, תוספת למתקן קיים והחלפת מתקן – ומציב דרישות שונות ביחס לכל אחד מהמצבים. הסעיף מגדיר "החלפת מתקן" כהחלפה כך שהמתקן החדש "ישמש לאותה מהות בתהליך הייצור והשליבים הנלווים לו". הדגש הוא אם כן על המהות, על הפונקציה שהמתקן נועד למלא – ולא על האופן בו הוא נועד למלא אותה.

בענייננו קבעה המועצה הארצית (תוך אימוץ המלצת משרד האנרגיה בהקשר זה), כי מדובר בהחלפת מתקן ולא בהרחבה או בהוספה של מתקן חדש. זאת לאחר שהיא שוכנעה כי המתקן שנהרס והטורבינות שיחליפו אותו ממלאים אותו תפקיד בתהליך הייצור – ייצור חשמל וקיטור לשימוש עצמי של בז"ן באמצעות שריפת גז טבעי (ההסבר הטכני המפורט לתהליך מצוי במסמך בז"ן מיום 8.9.2025 שצורף כנספח 8 לתגובתה של בז"ן). גם כמות החשמל שיוצר לא תשתנה – ותעמוד על 43 מגה וואט. העובדה שהמתקן החדש יעשה שימוש בטכנולוגיה שונה (עובדה שבז"ן אינה כופרת בה), ושיש לו פוטנציאל תפוקה מעט גבוה יותר (שלא ימומש), אין בהן כדי להשליך על הקביעה לפיה מדובר במתקנים שהפונקציה שלהם זהה. בקביעה זו אין מקום להתערב בהיותה קביעה שנעשתה מכוח המומחיות של המועצה הארצית.

15. משנמצא כי מדובר בהחלפת מתקן קיים, כל שנדרש על פי התוכנית הקיימת הוא עמידה בדרישות הסביבתיות (ולא הגשת תכנית מפורטת והכנת תסקיר השפעה על

הסביבה). משכך, התבקש המשרד להגנת הסביבה להבהיר את עמדתו ביחס לעמידת הפליטות בדרישות הנוגעות להחלפת מתקן.

המשרד להגנת הסביבה הבהיר כי לפי הנתונים שבידיו קצב פליטת תחמוצות החנקן בתחנת הכוח במצבה לאחר שיקום הטורבינות יהיה נמוך בכ-20% לעומת המצב בתחנה לפני שנפגעה. במילים אחרות, הקמת הטורבינות החדשות, החלופיות, לא זו בלבד שאינה פוגעת באיכות הסביבה לעומת המצב שהיה קיים אלמלא פגיעת הטיל האיראני, אלא שנוכח השימוש בטכניקה שונה – המצב אף ישתפר מבחינה סביבתית לעומת המצב הקודם. המשרד להגנת הסביבה אף ציין מפורשות כי הטכנולוגיה שבה ייעשה שימוש בטורבינות החדשות שיוקמו, היא טובה ויעילה יותר מזו שקדמה לה.

מעבר לאמור, יודגש כי חלק מההיבטים הסביבתיים ביחס לטורבינות שיוקמו מוסדרים במסגרת צו הפטור עצמו. כך למשל דורש הצו כי הגורם המבצע יגיש למשרד להגנת הסביבה חוות דעת סביבתית לפיה פעילות המתקן לא תביא לשינוי במדדים המפורטים בצו בהתייחס למצב שהיה קיים במתחם עובר לפגיעה בו (סעיף 2(10)(ג) לצו הפטור). מכלל הטעמים הללו, אין מקום לקבל את עמדת העותרת ביחס לצורך בקיומה של תכנית מפורטת או של הכנה של תסקיר השפעה על הסביבה כתנאי להקמת המתקנים.

16. העותרת טענה כי לא נשקלו די הצורך חלופות נוספות לשיקום המתקנים שנפגעו ולפתרון הבעיה שנוצרה כתוצאה מכך; וכי היה על המשיבים לבחור בחלופה אחרת – שאינה כרוכה בהקמת מתקנים חלופיים חלף אלה שנהרסו. איננו מקבלים גם את הטענה הזו. בהחלטת המועצה הארצית הובהר כי היא בחנה מספר חלופות לאספקת חשמל במתקני בז"ן (שפורטו בס' 10 להחלטת המועצה מיום 30.9.2025). בהחלטתה המפורטת מנמקת המועצה את הסיבה להעדפת החלופה שנבחרה על פני חלופות אחרות (ובכלל זה חלופות משולבות), ובשיקול דעתה בנושא זה לא מצאנו סיבה להתערב. בכלל זה איננו סבורים כי הוצג טעם מבורר להתערבות בית משפט זה על דרך של העדפת החלופה לה טוענת העותרת על פני החלופה עליה המליצה המועצה.

17. נחזור ונדגיש כי לא הונחה לפנינו תשתית המלמדת כי המתקן החדש שיוקם בהתאם לצו הפטור יחמיר את המצב הסביבתי לעומת זה שהיה קיים ערב הקמתו. כך, וכפי שהובהר לעיל, הצו מטמיע בתוכו דרישות סביבתיות שהיו חלות אילו התבקש היתר בניה – כפי שצוין גם בהחלטת המועצה הארצית; והוא מתיר רק עבודות ושימושים שמותר היה לבצע לפי התוכנית הקיימת. מעבר לכך וכפי שצוין לעיל, כמות הזיהום

שייצרו הטורבינות החלופיות תהיה נמוכה יותר מזו שנוצרה על ידי הטורבינות המקוריות שנפגעו.

18. איננו מקבלים גם את טענת העותרת לפיה המועצה הארצית התעלמה מעמדתו של המשרד להגנת הסביבה. כפי שהובהר לעיל, עמדתו של המשרד להגנת הסביבה הובאה בחשבון במכלול שיקוליה של המועצה הארצית. הנושא הסביבתי הובא בחשבון וכן נלקחו בחשבון הצרכים האחרים – ולאור כל אלה קיבלה המועצה את החלטתה, שאומצה בהמשך על ידי ראש הממשלה.

19. לבסוף, נבהיר כי לא מצאנו ממש גם בטענות העותרת ביחס לכשלים בהליך אישור צו הפטור, ומקובלות עלינו בהקשר זה טענות המשיבים המעוגנות בחומר הרב שצורף אליהן.

הנזק הסביבתי שיוצרים בתי הזיקוק

20. בצד האמור נציין כי שתי העתירות התייחסו לנזק הסביבתי הניכר שבתי הזיקוק גורמים לו. העותרים התייחסו להשלכות הבריאותיות החמורות של הנזק הזה על תושבי האזורים הסמוכים לבתי הזיקוק. נקודת המוצא של העותרים כולם (בשתי העתירות) היא כי יש להפסיק את פעילות בז"ן ולהשביתה, תוך הרחקת המפעלים מריכוזי אוכלוסייה במהירות האפשרית כדי לצמצם את הפגיעה שהם גורמים.

ניתן להבין את נקודת המבט של העותרים. מבלי לחוות דעה לגביה לגופה, ניתן להבין את החשש שלהם מפני הזיהום שנוצר כתוצאה מפעילות בתי הזיקוק בסמוך לאזורי מגורים ומהשלכותיו. כך או כך, נראה כי הממשלה ורשויות התכנון מודעות אף הן לבעייתיות שבקיומם של בתי זיקוק בלב אוכלוסייה אזרחית על כל השלכות הנובעות מכך. הראיה – שבמסגרת תמ"א 75 ומכוח החלטת הממשלה 1231 מקודמת הכוונה לפנות את בתי הזיקוק מהמקום בו הם מצויים כיום (ככל הנראה עד שנת 2030). על כל פנים, שאלת פינוי בתי הזיקוק אינה ניצבת לפנינו בשלב זה – אלא רק השאלה של תפקודם כל עוד הם מוסיפים לפעול במקום בו הם פועלים היום. במשך תקופה זו חשוב כמובן לוודא שבתי הזיקוק יפעלו כדי שיוכלו לספק את התוצרת שמיוצרת בהם במידה הנדרשת.

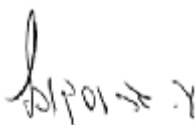
21. לכן, לאור כל האמור לעיל, דין העתירה להידחות. העותרת תישא בהוצאות המשיבים בסך 20,000 ש"ח למדינה ולבז"ן, ובסך 5,000 ש"ח לחברת החשמל (סך הכל 45,000 ש"ח).



רות רונן
שופטת

השופט עופר גרוסקופף:

אני מסכים.



עופר גרוסקופף
שופט

השופט אלכס שטיין:

אני מסכים.



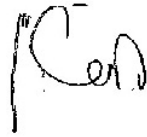
אלכס שטיין
שופט

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת רות רונן.

ניתן היום, כ"ה אייר תשפ"ו (12 מאי 2026).



רות רונן
שופטת



אלכס שטיין
שופט



עופר גרוסקופף
שופט