

האם שופטי העליון ינטרלו את פצת האמוניה החיפאית?

בית המשפט העליון יכריע היום אם השיקול הביטחוני-אסטרטגי שנובע ממערך האמוניה בחיפה גובר על השיקול הכלכלי ■ בטווח הארוך, משרד האוצר גיבש מתווה להקמת מפעל אמוניה בדרום - בעלות מוערכת של 1.3 מיליארד שקל ■ שאלות ותשובות

02.04.2017 07:19 מאת: אורה קובן

הוויכוח סביב מכל האמוניה בחיפה צפוי להגיע היום לצומת דרכים משמעותי, כאשר בית המשפט העליון יידרש להכרעה עקרונית: האם ניתן יהיה להמשיך להביא אוניות אמוניה לישראל, והאם תימשך פעילותו של המכל בחיפה? חשיבות ההכרעה נובעת מהסכנה של ירי טילים על אוניות המובילות אמוניה, מה שעלול לגרום לפיגוע אסטרטגי חמור, לצד סכנת התבקעותו של המכל המיושן בעת מליו.

בערב שבת דחתה עיריית חיפה ניסיון של פרקליטות המדינה לדחות בחמישה ימים את הדיון המשפטי, כדי לאפשר לראש הממשלה, בנימין נתניהו, לקיים ישיבת ממשלה בעניין. בעיריית חיפה חששו שמדובר בניסיון לבצע מחסף, כך שחברת חיפה כימיקלים תספיק לפרוק בישראל אוניית אמוניה. העירייה הודיעה כי היא עומדת על כך שהדיון יתנהל במועד שנקבע. ראש עיריית חיפה, יונה יהב, אמר: "אני שב וקורא לראש הממשלה ולכל שרי הממשלה לעמוד לצדם של מיליון מתושבי מדינת ישראל — ולא לצדו של ההון". באופן שגרתי, הסמכות לאשר הגעת אוניית אמוניה נתונה בידי המשרד להגנת הסביבה, באמצעות טופס היתר רעלים — וכך הביאה חיפה כימיקלים אמוניה לישראל במשך שנים. אלא שבאחרונה פורסם דו"ח של פרופסורים לכימיה מהטכניון, שקובע כי האוניה מהווה איום אסטרטגי ופגיעה בה באמצעות טילים שקולה לאסון שייגרם מפיצוץ של חמש פצצות אטום.

כתוצאה מכך אסר לפני כמה שבועות בית המשפט המחוזי בחיפה יבוא של אמוניה באוניות, והורה לרוקן לחלוטין בצורה בטוחה את מכל האמוניה של חיפה כימיקלים. עמדת המדינה — שגובשה בין השאר בין משרדי המשפטים, הביטחון, האוצר והכלכלה והתעשייה — תומכת בהחלטה המחוזי, וקובעת כי השיקול הביטחוני גובר על השיקולים העסקיים של חברות במשק.

בשבוע שעבר נעתר בית המשפט העליון לבקשת חיפה כימיקלים, במעמד החברה בלבד, ואישר לעכב את הביצוע של החלטת המחוזי — כך שהאיסור על הגעת אוניות אמוניה בוטל זמנית, עד שיוחלט אחרת. במצב זה, מה שנדרש כדי שהאוניה תגיע הוא היתר הרעלים מהמשרד להגנת הסביבה, שהבהיר כי הוא מצדד במתן היתר כזה. עיריית חיפה מיהרה לבקש דיון נוסף בבית המשפט במטרה להפוך את החלטה, ודיון זה נקבע להיום.

המשרד להגנת הסביבה נגד הממשלה

מאחורי הקלעים התנהל בסוף השבוע מאבק בין היועץ המשפטי לממשלה, אביחי

מנדלבלטי, שמייצג את עמדת המדינה לבין השר להגנת הסביבה, זאב אלקין. מנדלבלטי חזר והציג את עמדת הממשלה, שלפיה השיקול הביטחוני גובר על כל שיקול אחר בהקשר של האמוניה — הן לגבי האוניות והן לגבי המכל. אלקין אמר שמנדלבלטי פוגע בסמכויותיו — בנוסף הוא דרש שעמדת המדינה תתבסס על עמדת משרדו. "אנחנו מבקשים ממך לפעול לכך, שעמדת המדינה בערכאות המשפטיות הדנות בגורל של מערך יבוא האמוניה תתבסס על עמדת משרדנו, כפי שנקבעה בהיתר הרעלים בלבד", כתב אלקין ליועץ המשפטי. "אנחנו גם דוחים את ההתניה שעולה ממכתבך, בהקשר לחובתנו לחזור ולקיים הליך התייעצות עם משרדי הכלכלה והאוצר, היות שאנו רואים בכך תקדים מסוכן של הכפפת סמכויות המשרד להגנת הסביבה לעמדתם של משרדים אחרים — דבר שעלול לסכן את כל המדיניות הסביבתית המקובלת בישראל". אלקין הבהיר שהוא רואה חובה בשימור מערך האמוניה הקיים עד ל-1 ביוני — המועד שלפי המשרד לאיכות הסביבה נדרש כדי לאפשר למשק להיערך למצב החדש — כולל המשך הבאתן של אוניות אמוניה. אלה הדילמות העיקריות שברקע ההכרעה של בית המשפט העליון.

1. מדוע, אחרי עשרות שנים, המדינה רוצה לסגור את מכל האמוניה?

דו"ח של פרופסורים לכימיה מהטכניון קובע כי המכל עלול להתבקע במילוי עתידי ולגרום אסון אסטרטגי השקול להטלת פצצת אטום. עוד קבע הדו"ח כי סיכון גדול יותר טמון בהגעת אוניית אמוניה — כל פיגוע בה שקול לנזק שייגרם מפיצוץ של חמש פצצות אטום. במערכת הביטחון מתייחסים ברצינות לדו"ח מהטכניון, שאחד ממחבריו הוא חתן פרס נובל לכימיה, פרופ' דן שכטר.

2. איום אמיתי או תאורטי?

האיום אמיתי לגמרי. ארגון חיזבאללה כבר הבהיר כי הוא רואה באמוניה יעד לפיגוע. על פי פרסומים שונים, בידי הארגון טילים משוכללים שיכולים להוציא את האיום הזה אל הפועל. ישראל מצוידת במערכות הגנה מפני טילים, אבל ספק אם מישהו מוכן ליטול את הסיכון שתקלה טכנית בהן תאפשר אסון אסטרטגי.

3. מהי עמדת חיפה כימיקלים?

החברה מעוניינת להפעיל את מכל האמוניה עוד שלוש שנים לפחות, עד להקמת המפעל לייצור אמוניה בנגב, בתקווה שהממשלה תשתתף במימון הקמתו הנאמדת ב-1.3 מיליארד שקל. עד שיוקם, החברה מעוניינת גם להמשיך להביא אוניות אמוניה. חיפה כימיקלים הציגה כמה חלופות למשרד להגנת הסביבה. במשרד רמזו כי לא בטוח שיאשרו את החלופות המוצעות אם יתברר שהן מסוכנות.

4. מהי עמדתה של עיריית חיפה?

בעירייה חוששים שפיגוע באונייה או התבקעות המכל יסכנו את חייהם של כמיליון מתושבי חיפה וסביבתה. לפיכך, העירייה דורשת לרוקן את המכל ולמנוע הגעה של אוניות אמוניה לנמל חיפה.

5. מהי עמדת המדינה?

המדינה מיוצגת על ידי הפרקליטות והיועמ"ש. העמדה שהציגה המדינה בדיונים משפטיים היא שהשיקול הביטחוני גובר על כל שיקול אחר בסוגיית האמוניה — לאחר שאף משרד ממשלתי לא הציג שיקול אחר שגובר עליו. המדינה תומכת בסגירה מיידית של המכל, לאחר ריקונו בצורה בטוחה, ובהטלת איסור מוחלט על הגעה של אוניות אמוניה לישראל.

6. מהי עמדת המשרד להגנת הסביבה?

המשרד להגנת הסביבה טוען כי המכל מסוכן ויש לסגור אותו, אבל יש לתת למשק תקופת היערכות עד ל-1 ביוני 2017, למציאת חלופות. המשמעות היא הגעה לחיפה של שתי אוניות אמוניה נוספות, לפחות. במכתב למנדלבלטי ציין אלקין כי החוק מאפשר לו

לשקול שיקולים סביבתיים ואחרים, והוא החליט לתת משקל לשיקולים של טובת המשק, לאחר שקיבל מכתב ממשד הכלכלה בעניין, שלפיו התעשייה זקוקה לשלושה חודשים של הפעלת המכל, כדי להיערך לחלופות.

בנוסף, במשרד להגנת הסביבה התקבלו פניות מהתאחדות התעשיינים ומכמה מפעלים, שמבקשים זמן היערכות. עוד טוענים במשרד כי בתי חולים לא יכולים להישאר ללא אמוניה, המשמשת לקירור חדרי ניתוחים.

7. מהי עמדתו של משרד הכלכלה והתעשייה?

משרד הכלכלה והתעשייה סבור כי אינו צד בוויכוח הזה, שפתרונותיו בטווח הזמן הקרוב נמצאים במשרד להגנת הסביבה, ובטווח הארוך — במשרד האוצר שצריך להכריע בשאלת הקמתו של מפעל לייצור אמוניה בדרום. כך גם היה לפני כשלוש שנים, כשנערך המכרז להקמת מפעל האמוניה בדרום, שלא צלח. המכרז נוהל על ידי משרד האוצר והסביבה.

במשרד הכלכלה אמנם מייחסים חשיבות להיבט התעסוקה במשק, אבל מוסיפים כי ההכרעה בשאלת שלום הציבור אינה באחריותו. במשרד מתייחסים למסמך שהוציא בתחילת הפרשה מנכ"ל המשרד, עמית לנג, שלפיו התעשייה זקוקה לשלושה חודשי התארגנות, כאל מסמך עבודה פנימי — ולא כנייר עמדה שנועדה לשימוש הפרקליטות. עמדת משרד הכלכלה היתה גם סוגיה מרכזית בוויכוח בין מנדלבליט לאלקין. לאחר שאלקין השתמש במסמך של לנג כדי להצדיק את עמדתו, השיב לו מנדלבליט כי לא מדובר בעמדה רשמית של המשרד. לפי מנדלבליט, העמדה הרשמית של משרד הכלכלה היא ששיקולים כלכליים נחותים לשיקולי ביטחון. אלקין השיב שבלי קשר לעמדת משרד הכלכלה, ההכרעה בעניין היא בסמכותו הבלעדית — כולל הבאה בחשבון של שיקולים כלכליים וצרכי התעשייה.

8. מה צפוי היום?

אם לא תהיה דחייה של הרגע האחרון, בית המשפט העליון יצטרך להביע עמדה לגבי החלטת המחוזי בחיפה, שאסר על הגעת אוניות אמוניה ועל מילוי המכל. שופטי העליון יוכלו לאמץ את החלטת המחוזי, לבטל אותה, לעכב אותה — או לקבל רק חלק ממנה. אם שופטי בית המשפט העליון יקבעו כי ההחלטה תקפה — המשמעות היא שבהמשך המשרד להגנת הסביבה יצטרך לבחור בחלופה הבטוחה ביותר לריקון מכל האמוניה מ-400 הטונה האחרונות שנתרו בו. תאורטית, המשרד יכול לקבוע שאין חלופה בטוחה, ובכך להאריך את חייו של המכל. אם יבחר בחלופה שתיראה בטוחה, המכל ירוקן ויוצא משימוש.

אם בית המשפט העליון יחליט כי יש לעכב את ההחלטה עד ל-1 ביוני, כדי לאפשר למשק להיערך לסגירת המכל, או לבטלה — המשמעות המעשית תהיה שניתן יהיה להפעיל מחדש את מכל האמוניה ולצורך זה להביא אוניות אמוניה למלא אותו, מה שיחשוף את תושבי חיפה וסביבתה לאיום אסטרטגי של פיגוע המוני. אם זה יקרה, הרי שלדעת השופטים השיקול הכלכלי של עשיית הון גובר על השיקול הביטחוני-אסטרטגי. שופטי העליון יכולים להורות גם על עיכוב — או ביטול — חלקי, של החלטת המחוזי. הם יכולים לתמוך באיסור על הבאת אוניות אמוניה, אבל לעכב את ההחלטה שלא למלא את המכל. במקרה כזה ניתן יהיה לייבא אמוניה בכמויות קטנות יותר, ולמלא את המכל עד לכמות שתיקבע.

9. האם יש פתרון לטווח הארוך?

על פי מידע שהגיע לידי TheMarker, בהובלת משרד האוצר גובש באחרונה מתווה להקמת מפעל אמוניה חדש במישור רותם בדרום, בשיתוף שתי הצרכניות הגדולות של אמוניה — חיפה כימיקלים וכיל. החברה הבת של כיל, דשנים, משתמשת באמוניה לצרכיה וגם משווקת אמוניה לשאר המשק. לפי הערכות, הקמת המפעל תימשך

שנתיים-שלוש בעלות של 1.3 מיליארד שקל.

עם זאת, במציאות הישראלית זה בהחלט אפשרי שהקמת המפעל תתארך. בלחץ משרד ראש הממשלה גובש באחרונה מתווה, שלפיו המדינה תשתתף בעלות ההקמה. בשונה מעמדת משרד ראש הממשלה, שהציע מענק ממשלתי בשיעור של 50% — נראה כי המדינה תשתתף בעד שליש מעלות ההקמה. כלומר, בכ-400 מיליון שקל במקום בכ-750 מיליון שקל שהציע משרד ראש הממשלה.

10. כבר היה ניסיון כושל להקים מפעל — מה השתנה?

כפי שאמר אלקין בסוף השבוע: "הנהלת המפעל עשתה פה שגיאות קשות. כבר לפני ארבע שנים החליטה הממשלה כי המכל צריך לעבור, וכי הנהלות של חיפה כימיקלים וכיל — שתי צרכניות האמוניה הגדולות בישראל — היו צריכות לשתף פעולה בהקמת מפעל בדרום. המדינה הביעה נכונות לסייע ביד נדיבה, אבל הנהלות חשבו שגם אם הממשלה החליטה, המפעל יישאר לנצח במפרץ חיפה. היתה פה, כמובן, טעות במדיניות".

מה שהשתנה מאז הוא חשיפת האיום האסטרטגי שמציב מערך האמוניה הנוכחי, שהובילה את המדינה להחליטה לשנות את המצב. נראה כי בחיפה כימיקלים מתחילים להבין כי הלחץ על הרגולטור איבד מהאפקטיביות. עם זאת, נראה כי החברה מנסה עד לרגע האחרון ללחוץ על המשרד להגנת הסביבה, כדי "להנשים" את מערך האמוניה — תחילה עד יוני, ולאחר מכן באמצעות בקשת ארכות נוספות, על פי הערכות במשק.

11. מה יקרה עד שהמפעל יוקם?

בחיפה כימיקלים רוצים שהעסקים יימשכו כרגיל — שהמכל ימשיך לפעול ושאוניות האמוניה ימשיכו להגיע — עד שהמפעל החדש יתחיל לפעול. בחברה מאיימים כי אם לא יוכלו לייבא אמוניה, הם יאלצו לסגור מפעלים ולפטר עובדים. מקורות במשרדים ממשלתיים מקווים שזה לא יקרה, ושחיפה כימיקלים תמצא דרכים להמשיך לפעול ולייבא אמוניה, גם אם זה יעלה לה יותר. אחרי הכל, זאת חברה רווחית ביותר. את האמוניה ניתן לייבא באיזו-טנקים, מכלים קטנים יחסית. המפתח יהיה אז שוב בידי המשרד להגנת הסביבה, שאחראי על הנפקת אישור ליבוא אמוניה. חברות במשק, בהן בתחום הדשנים, כבר התחילו לבחון אפשרויות יבוא באמצעות איזו-טנקים.

"אין איום במערך יבוא האמוניה לישראל"

מהמשרד להגנת הסביבה נמסר בתגובה כי "כל גורמי הביטחון האמונים על טרור ופעילות חבלנית עוינת חזרו והדגישו בפני גורמי המקצוע במשרד, כי אין איום במערך יבוא האמוניה לישראל. המשרד להגנת הסביבה האמון על אירועי שגרה קבע כי יש סיכון בשגרה, ולפיכך יש להסיר את האיום — אבל הסיכון אינו מצדיק הסרה לאלתר. כדי שלא לגרום למשבר חמור במשק האמוניה, קבע המשרד בהיתר הרעלים כי ניתן וכדאי לאפשר למשק להיערך לשינויים במערך האמוניה עד ל-1 ביוני".