



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 7189/17

לפני: כבוד השופט י' עמית
כבוד השופטת ע' ברון
כבוד השופט ע' גרוסקופף

העותרות: 1. החברה להגנת הטבע
2. אדם טבע ודין

נגד

המשיבים: 1. הממונה על ענייני הנפט
2. משרד האנרגיה
3. המשרד להגנת הסביבה
4. מנהל התכנון במשרד האוצר
5. חברת אנרג'יאן ישראל לימיטד

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה: ט"ו בתמוז התשע"ח (28.06.2018)

בשם העותרת 1: עו"ד נועה יאיון

בשם העותרת 2: עו"ד אלי בן ארי

בשם המשיבים 1-4: עו"ד רן רוזנברג

בשם המשיבה 5: עו"ד ד"ר ישראל לשם, עו"ד תמר מגדל, עו"ד עידן לרון, עו"ד שחר אייזנר ועו"ד לי-אור פיין

פסק-דין

השופט י' עמית:

1. העותרות שבפנינו עתרו בעתירתן כי בית המשפט יורה למדינה לבוא ליתן טעם:

"מדוע לא יבוטל האישור שניתן לתכנית הפיתוח, או כל אישור אחר המאפשר תחילת ביצוע והקמה של מתקני ההפקה לגז ונפט במתחמים המכונים 'כריש' ו'תנין' שבתחום המים הכלכליים של ישראל, וזאת עד שיתקיים הליך נאות בהתאם לקבוע בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 – כמתחייב או מהיותו של חוק זה תקף באופן חלקי לפחות גם במים הכלכליים, או מהחובה המשפטית והציבורית להחיל חלקים מחוק זה במים הכלכליים – כאשר בסופו של הליך תתקבל החלטה

האם ליתן תוקף לתכנונם הפרטני של מתקני ההפקה על ידי מוסד תכנון ארצי כהגדרתו בחוק, לאחר השלמת –
 (1) תסקיר השפעה על הסביבה, הכולל בחינת חלופות ביצוע במידת הצורך, המתייחס לתכנון זה;
 (2) פירסומו של זה לציבור הרחב;
 ו-(3) מתן הזדמנות לציבור בעלי העניין והידע להעיר את הערותיו ביחס לתכנון כאמור.”

בתמצית שבתמצית, לשיטת העותרות יש להחיל את חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבניה), או את חלקו, ובמיוחד החלק הנוגע למועצה הארצית לתכנון ובניה, מחוץ למים הטריטוריאליים של מדינת ישראל.

לטענת העותרות, קיים כיום "ואקום" משפטי לגבי תחום המים הכלכליים של מדינת ישראל ותוכניות הפיתוח של מאגרי הנפט - בהתאם לחזקות שניתנו לפי סעיפים 25-26 לחוק הנפט, התשי"ב-1952 (להלן: חוק הנפט) - אינן נעשות בשקיפות והציבור אינו שותף בהכנתן.

מנגד, טענו המשיבים, כי הוראות תמ"א 37/ח אינן חלות על מתקנים שמצויים מחוץ למים הטריטוריאליים של מדינת ישראל.

2. וזאת יש לדעת, כי גבול המים הטריטוריאליים של המדינה מצוי 12 מיילים ימיים מקו החוף. על מימי החופים, שהם המים הטריטוריאליים, חל חוק מימי חופים, התשי"ז-1956, ובהתאם, נקבע בסעיף 3 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981: "מימי חופין" - רצועת ים פתוח לאורך חופי המדינה, ברוחב שנים עשר מיילים ימיים מנקודת שפל המים שבחוף".

על האזור שמעבר למים הטריטוריאליים חל חוק השטחים התת ימיים, התשי"ג-1953, הקובע בסעיף 1(א) כי:

שטחים תת-ימיים בשטח מדינת ישראל
 1. (א) שטח מדינת ישראל יכלול את קרקע הים והתת-קרקע של השטחים התת-ימיים הסמוכים לחופי ישראל, והם מחוזה למים הטריטוריאליים, עד היכן שעומק המים שמעליהם מאפשר את ניצול אוצרות הטבע שבשטחים אלה.

שטחים אלה מכונים "שטח המים הכלכליים" של המדינה.

3. תגליות הגז של השנים האחרונות נמצאו בתחום המים הכלכליים. עניינה של העתירה נסב על מתחמים המכונים "כריש" ו"תנין", שהם הכינויים של חזקות בשטח של כ-250 קמ"ר כל אחת, שנמצאות במרחק של כ-90 ק"מ ממערב לעיר חיפה, ואשר ניתנו לפי סעיף 25 לחוק הנפט הקובע כי "חזקה מקנה לבעלה, בכפוף להוראות חוק זה, זכות ייחודית לחפש ולהפיק נפט בשטח החזקה כל ימי תקפה של החזקה".

הזכויות בחזקות "כריש" ו"תנין" נרכשו על ידי המשיבה 5 משותפויות "דלק" ו"נובל אנרג'י", במסגרת החלטת ממשלה מספר 476 מיום 16.8.2015, הידועה במקומותינו כ"מתווה הגז" ואשר נדונה בבג"ץ 4374/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (27.3.2016) (להלן: עניין מתווה הגז).

4. המשיב 1 (להלן: הממונה) אישר במשותף עם המשרד להגנת הסביבה תוכנית פיתוח שהוגשה לו בחודש יוני 2017 על ידי המשיבה 5 עבור מאגרי "כריש" ו"תנין". במסגרת תוכנית הפיתוח נדרשה המשיבה 5 להכין מסמך השפעה על הסביבה עבור שני המאגרים. תוכנית הפיתוח אושרה על ידי הממונה ביום 27.8.2017 והוצגה עוד ביום 8.8.2017 למועצה הארצית לתכנון ובנייה. בפתח הישיבה הובהר כי מטרת הישיבה היא "עדכון על ידי משרד האנרגיה בדבר תמהיל הפיתוח מאגרי הגז הטבעי כריש ותנין". ודוק: הישיבה התקיימה לצורך עדכון ולא לצורך אישור המועצה הארצית. פרוטוקול הישיבה מסתיים במילים "בפני המועצה הארצית הוצג פיתוח המאגרים כריש ותנין על פי הבאר וכי אין מתקני טיפול בתחומה של תמ"א 37/ח. כפי שעלה בדיון המועצה סברה כי הפיתוח המוצע הינו נכון וראוי בהקשר המדובר".

וכעת, לאחר שהצגנו בקצרה את הרקע לעתירה, אקדים ואומר כי דינה להידחות על הסף, בשל מספר טעמים.

5. שיהוי: חוק התכנון והבנייה לא הוחל אף פעם על המים הכלכליים של מדינת ישראל. כפי שציינו המשיבים בתשובתם, בעשרים השנים האחרונות בוצעו למעלה מ-30 קידוחים ימיים במים הכלכליים, הונפקו רשיונות לחיפוש וקידוח, ניתנו חזקות ואושרו תוכניות פיתוח - והכל מבלי להחיל את חוק התכנון והבנייה.

על אף שהעתירה מסבה עצמה לכאורה רק על חזקות "כריש" ו"תנין", הרי שהלכה למעשה, ענייננו בעתירה עקרונית נגד המדיניות הכללית של אי החלת חוק התכנון והבניה על מתקני הפקת נפט במים הכלכליים. יפים לענייננו הדברים הבאים:

"כמצויין לעיל, עתירתה של חברת החשמל אינה מוגבלת אך להחלטה הקונקרטית של הרשות בעניין שער הנגב, אלא תוקפת את מדיניותה הכללית של רשות החשמל לעניין הסדרת מקטע החלוקה ('הפרטת משק החשמל', כדבריה), שקיבלה ביטוי בהחלטות שונות לאורך השנים. עובדה זו מחזקת את מחדלה של העותרת בהגשת העתירה בשיהוי ניכר" (בג"ץ 6478/15 חברת החשמל נ' רשות החשמל, פס' 17 (20.4.2017) (להלן: עניין חברת החשמל)).

6. השיהוי מודגש במיוחד נוכח אישור תמ"א ח/37 בשלהי שנת 2014. תמ"א ח/37 היא "תכנית מתאר ארצית חלקית ברמה מפורטת בעניין קבלה וטיפול בגז הטבעי מתגליות ועד למערכת ההולכה הארצית" (וראו בהרחבה בג"ץ 8077/14 עיריית יוקנעם נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה (22.12.2015) (להלן: עניין יוקנעם)). החוקר שמונה לדון בהערות ובהשגות לתוכנית לפי סעיף 107א(ו) לחוק התכנון והבניה, הכריע בהתנגדות שהוגשה בצינונו כי "מקום הבאר של קידוח 'לויתן' הוא במרחק של 190 ק"מ מקו החוף, מחוץ למים הטריטוריאליים של מדינת ישראל ומחוץ לתחום שחוק התכנון והבניה חל עליו". המלצת החוקר אומצה על ידי המועצה הארצית, וכפי שהובהר בדברי ההסבר "התוכנית חלה רק בתחום בו חל חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, כלומר עד גבול המים הטריטוריאליים של ישראל, ואינה מגבילה טיפול בים בתחום המים הכלכליים".

על כך שתמ"א ח/37 לא ביקשה להחיל עצמה על מתקנים בתחום המים הכלכליים אנו למדים גם מסעיף 6.2 להוראות התכנית, אשר חל במצב בו בתכנית הפיתוח של היזם נכלל גם מרכיב יבשתי:

"א. בתכנית פיתוח הכוללת מתקני טיפול ביבשה, הממונה על ענייני הנפט, טרם קבלת החלטה, יעביר את התמהיל המוצע (ים – יבשה) להתייעצות עם המועצה הארצית, ויכלול את המיקום העקרוני של מתקני הטיפול העיקריים ואת ההצדקה לפריסתם בים וביבשה, תוך התייחסות בין היתר לנושאים הבאים:"

העותרות, שהיו צד להליכים בעניין יוקנעם שבמסגרתם נתקפו הוראות שונות בתמ"א ח/37, נמנעו מלעתור בשאלה העקרונית של תחולת חוק התכנון והבניה במים הכלכליים. בית המשפט מציין בפסק דינו שם, כדבר מובן מאליו, כי "מתווה הפיתוח המבוקש על ידי נובל הוא כזה שבו עיקר הטיפול בגז שיופק ממאגר לויתן יתבצע בלב

ים באמצעות מתקן צף (אניית FPSO) שיוצב באזור ימי שתמ"א 37/ח אינה חלה עליו" (שס, פסקה 20, הדגשה הוספה – י"ע).

7. לכך יש להוסיף כי במסגרת מתווה הגז משנת 2015, נקבעו הוראות לגבי העברת הבעלות בחזקות "כריש" ו"תנין" לצדדים שלישיים, על מנת לקדם את התחרות בתחום הגז (כיום שדה "תמר" הוא השדה היחיד המזרים בצינור יחיד גז טבעי לחופי ישראל). המשמעות של הסעד מרחיק הלכת לו עתרו העותרות, הוא עיכוב משמעותי של התחרות בשוק האנרגיה, על כל הנזקים המשתמעים מכך, הן מבחינת המשיבה 5 והן מבחינת האינטרס הציבורי. כך, הדגישה המשיבה 5, כי כבר התקשרה עם צדדים שלישיים לבניית ספינה מיוחדת לצרכי הקידוח וההפקה, שלא לדבר על הוצאות המימון האדירות הנגרמות לה עם כל יום שחולף. ואילו בהיבט האינטרס הציבורי, קיימים גורמים רבים אשר עלולים להיפגע עקב אי פיתוח מהיר של שדות "כריש" ו"תנין". המשיבה 5 התקשרה עם צדדים שלישיים בהסכמי גז במחירים נמוכים מאלו שהצדדים השלישיים התחייבו לרכוש ממאגרי "תמר" ו"לויתן", על בסיס ההנחה כי הזרמת הגז תחל כבר במהלך שנת 2020. על פי מתווה הגז, לצרכני הגז נתון חלון זמן תחום ומוגדר שבו הם רשאים להפחית מכמויות הגז שהתחייבו לרכוש ממאגרי "תמר" ו"לויתן" או רשאים לקצר את תקופת ההסכמים עימם.

לכך חשיבות רבה מבחינת המשק והתחרות במשק הגז:

"המתוה המונח בפנינו שואף להביא למצב לפיו בעוד מספר שנים תמצא ישראל עצמה עם 4 מאגרי גז משמעותיים – תמר, לויתן, כריש ותנין; [...] בנוסף, חברות הגז ימכרו את זכויותיהן במאגרים כריש ותנין. בהיבט התחרותי, מדובר במדיניות המכוונת ליצירת 'מתח תחרותי' בין מאגרי הגז השונים. [...] מבחינה בטחונית, דעת לנבון נקל כי משק אנרגיה הנסמך על ארבעה מקורות בטוח יותר – מהיבטים שונים של זמינות, מיגון וכדומה, ובודאי כמובן אספקה – מאשר משק הנשען על מקור אחד בלבד. פיתוח מאגרי לויתן, כריש ותנין יספק למשק הישראלי יתירות ושרידות הדרושים, בין השאר, לשם השגת ביטחון אנרגטי, אך גם ביטחון ותרומה לשיקולי חוץ.

[...] בנוסף, הפיתוח המהיר של המאגרים כריש ותנין מובנה במתוה על-ידי כך שבעלי החזקה במאגרים מתמרצים למכור את המאגרים במהירות לצד ג', ואם לא יעשו כן תוך זמן מוגדר – תיעשה המכירה על-ידי נאמן. ברי, כי ככל שיפותחו מאגרי גז נוספים, כך ייטב בהיבטים שונים ומסיבות שונות שנמנו, ובין השאר כיון

שכמחצית האנרגיה לה זקוקה ישראל מגיעה כיום ממקור אחד – מאגר תמר, על הקושי הכרוך בכך מכיוונים שונים” (עניין מתווה הגז, פסקאות נ-נא לפסק דינו של המשנה לנשיאה, א’ רובינשטיין).

על הדחיפות והחשיבות של לוחות הזמנים, עמדה גם המועצה הארצית בהחלטתה כפי שצוטטה בעניין יוקנעם:

”המועצה הארצית שבה ומדגישה את החשיבות הרבה של קידום התכנית בלוחות זמנים מהירים על מנת לאפשר קליטת הגז המופק מתגליות מול חופי ישראל במטרה לגוון ולהגדיל את מקורות האספקה של הגז הטבעי לביקושים השונים. חשיבות זו גוברת נוכח המחסור החמור בגז שבגינו מתבצע שימוש נרחב, כבר בימים אלו, בדלקים מזהמים ויקרים להפעלת תחנות הכוח ונוכח עליית מחירי החשמל הנגרמת בשל מחסור זה [...]” (שם בפסקה 11, ההדגשה הוספה – י”ע).

הנה כי כן, המקרה שבפנינו מדגים שיהוי רבתי על שני פניו, שיהוי אובייקטיבי וסובייקטיבי.

8. אי צירוף צדדים רלבנטיים: משהזכרנו צדדים שלישיים שעלולים להיפגע אם יתקבל הסעד המבוקש, אציין כי המשיבה 5 כרתה חוזים להספקה עתידית של גז טבעי עם קבוצות תעשייה מהגדולות בישראל, שלפחות חלקן ידועים לעותרות. הטענה כי היה על העותרות לצרף אותם צדדים שלישיים, הועלתה במפורש על ידי המשיבים 1-4 סמוך לאחר הגשת העתירה ואף נתבקשה דחיית העתירה על הסף בשל כך. אלא שהעותרות טענו כי צירוף חברות עסקיות שהתקשרו בהסכמים עם המשיבה 5 אך יביא לסרבול הדיון.

הלכה פסוקה עמנו, כי בית המשפט לא יזקק לעתירה בה לא צורפו כל המשיבים הנוגעים בדבר, הן אלה המתבקש נגדם סעד והן אלה העלולים להיפגע כתוצאה מקבלת העתירה (עניין חברת החשמל, פסקה 19 והאסמכתאות שם).

9. הליך חקיקה תלוי ועומד: שאלת הדין וההליכים שיחולו במים הכלכליים, לא נעלמה מעיני המשיבים 1-4, ובימים אלה נדונה בכנסת הצעת חוק ממשלתית בנושא (הצעת חוק אזורים ימיים, התשע”ח-2017) (להלן: הצעת החוק), ואציין כי תזכיר הצעת החוק התפרסם כבר בחודש דצמבר 2013).

גם על פי הצעת החוק, אין כוונה להחיל את חוק התכנון והבניה בשטח המים הכלכליים של מדינת ישראל. הצעת החוק אושרה כבר בקריאה ראשונה ביום 13.11.2017, וועדת הכלכלה אישרה כבר 15 סעיפים ראשונים של הצעת החוק לצורך הכנתה לקריאה שניה ושלישית. במסגרת הצעת החוק עוגנה החובה להגיש מסמך סביבתי לממונה, שיהיה רשאי לחרוג מחוות דעתו של המשרד להגנת הסביבה לגבי אותו מסמך, רק מנימוקים מיוחדים שיירשמו ויפורסמו. עוד אנו מוצאים בהצעת החוק, כי הממונה יהיה כפוף למסמך מדיניות שיוגש לממשלה על ידי שר האוצר, האחראי על מינהל התכנון, וזאת לאחר קבלת עמדת המועצה הארצית לתכנון ובניה.

10. בעניין יוקנעם התייחס בית המשפט גם להצעת החוק:

”בשנים האחרונות מקדם משרד הפנים ‘פרויקט מרחב ימי’ שמטרתו ‘לקדם גישה תכנונית-אסטרטגית וארוכת טווח לתכנון ולפיתוח הימי העתידי’. הפרויקט מאמץ תפיסות של מדיניות אינטגרטיבית למרחב הימי (Integrated Maritime Policy (IMP)) ותכנון ימי מרחבי (ראו: ‘פרויקט מרחב ימי – תהליך’ אתר משרד הפנים). עם זאת, פרויקט זה טרם הושלם ותוצריו – כגון הקמת מאגר מידע לגבי המרחב הימי – טרם הושלמו אף הם. כמו כן, בדצמבר 2014 הונחה על שולחן הכנסת מטעם הממשלה הצעת חוק האזורים הימיים, התשע”ה-2014, ה”ח 909, 502. סעיף 16 להצעת החוק מציע כי הממשלה תאשר, לפי הצעת שר הפנים, מסמך מדיניות ארוך טווח להסדרת מכלול הפעילויות באזור הכלכלי הבלעדי שבו יקבעו עקרונות, יעדים וסדרי עדיפויות לעניין הפעילויות והשימושים באזור הכלכלי הבלעדי; וכי כל גורם המפעיל סמכות באזור זה יפעל בהתאם למסמך המדיניות כשסטייה ממנו תדרוש את אישור הממשלה” (שס, פסקה 80).

בחלוף שבעים שנה במהלכן לא הוחל חוק התכנון והבניה על המים הכלכליים; בחלוף כעשרים שנה מאז הפך הנושא לאקטואלי, ובמיוחד בעשור האחרון; וכאשר עומדות רגלינו בעיצומם של הליכי חקיקה - איני סבור כי ראוי שבית משפט זה יידרש בשלב זה לסוגיה. ענייננו בסוגיה מורכבת הנמצאת כיום על המדוכה בוועדת הכלכלה בכנסת. וככלל, ראוי כי “הסדרים ראשוניים” בנושא כה חשוב, ייקבעו במעשה חקיקה של הכנסת.

כאמור, העותרות סבורות כי ההסדר על פי הצעת החוק אינו הולם נוכח היעדר זכות השתתפות והתנגדות של הציבור בהליך התכנוני באמצעות חוק התכנון והבניה. העותרות רשאיות כמובן להציג ולהילחם על עמדתן בדיוני ועדת הכלכלה, כפי שנעשה על ידן בשעתו כאשר פורסם תזכיר הצעת החוק בשנת 2013.

יפים לענייננו הדברים הבאים כפי שנאמרו והובאו בבג"ץ 9327/17 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פסקה 5 (10.12.2017):

"הלכה פסוקה היא, עליה חזר בית משפט זה פעמים לא מעטות, כי ככלל בית משפט זה יימנע מלהתערב בהליכי חקיקה של הכנסת בעודם בעיצומם, ויבחן טענות נגד דבר חקיקה, לרבות באשר להליכי החקיקה, רק לאחר השלמת הליך החקיקה..."

גישה זו נשענת –

'על בסיס עקרון הכיבוד ההדדי בין הרשויות, ומתוך תפיסה כי השלב הראוי לבחון את חוקתיותו של חוק מסוים ואת תקינות ההליך בו הוא נחקק הוא לאחר השלמת הליך החקיקה' (בג"ץ 4302/09 לשכת עורכי הדין בישראל נ' ממשלת ישראל, פסקה 3 (9.6.2009))."

לסיכום, בהינתן העובדה שהצעת החוק נמצאת כיום על האבניים בהליכי חקיקה מתקדמים, יש מקום לריסון שיפוטי, על מנת לאפשר למחוקק למצות את הליך החקיקה (וראו בג"ץ 781/15 איתי ארד-פנקס נ' הועדה לאישור הסכמים לנשיאת עוברים על פי חוק הסכמים לנשיאת עוברים (אישור הסכם ומעמד הילוד), התשנ"ו-1996, פסקה 6 לפסק דינו של המשנה לנשיאה ס' ג'ובראן (3.8.2017)).

11. די בכל אחד מהטעמים דלעיל הן בנפרד ובמיוחד בהצטברותם, כדי לדחות את העתירה על הסף. ממילא איני נדרש לשאלה הכללית של תחולת החוק הישראלי מחוץ לגבולות המדינה, או לתחולת המשפט הבינלאומי או לאמנת המדף היבשתי, כמקור לחקיקה בשטחים הכלכליים.

עם זאת, אציין כי חוק התכנון והבניה מחלק את המדינה למחוזות, והוא נחזה כחוק טריטוריאלי במהותו. אין בחוק התכנון והבניה התייחסות לחוק השטחים התת-ימיים שנחקק לפניו. יתרה מזו, אחד המוסדות בחוק התכנון והבניה הוא הוועדה לשמירת הסביבה החופית (הולח"פ), שהוקמה מכוח התוספת השניה לחוק. סעיף 4 לתוספת השניה קובע כי "לא תופקד ולא תאושר תכנית החלה בתחום הסביבה החופית

או חלק ממנה, אלא לאחר קבלת אישור הועדה...". בחוק הסביבה החופית, תשס"ד-2004, שמכוחו תוקן חוק התכנון והבניה, אנו מוצאים את ההגדרה הבאה:

"סביבה חופית" – תחום של 300 מטר שיימדד מקו החוף של הים התיכון מקו החוף של ים סוף או מקו החוף של ים כנרת, לפי העניין, לכיוון היבשה וכן התחום שיימדד מקו החוף של הים התיכון או מקו החוף של ים סוף, לפי העניין, לכיוון הים עד סוף מימי החופין, ולעניין ים כנרת – כל תחום ים כנרת, והכל לרבות, ביבשה – פני הקרקע ותת הקרקע, בים – קרקעית הים ותת הקרקעית, וכן משאבי הטבע והנוף, וערכי הטבע והמורשת, ועתיקות כהגדרתן בחוק העתיקות, שבהם ומעליהם;

הגדרה זו אומצה גם בסעיף 1 לחוק התכנון והבניה, מכוח סעיף 21 לחוק הסביבה החופית:

"סביבה חופית" – תחום של 300 מטר שיימדד מקו החוף של הים התיכון לכיוון היבשה וכן התחום שיימדד מקו החוף של הים התיכון לכיוון הים עד סוף מימי החופין, לרבות ביבשה – פני הקרקע ותת הקרקע, בים – קרקעית הים ותת הקרקעית, וכן משאבי הטבע והנוף – וערכי הטבע והמורשת, לרבות עתיקות כהגדרתן בחוק העתיקות, שבהם ומעליהם.

12. עמדת הרשויות לאורך השנים, הייתה כי חוק התכנון והבניה אינו חל במים הכלכליים. כך, הזכרנו לעיל כי ביום 8.8.2017 עודכנה המועצה הארצית על אודות תמהיל הפיתוח במאגרי "כריש" ו"תנין". וכך נאמר בראשית הישיבה על ידי יו"ר המועצה הארצית:

"משרד האנרגיה מבקש לעדכן את המועצה הארצית לעניין הטיפול במאגרי הגז כריש ותנין. הנושא אינו נדרש לאישור המועצה כיוון שנמצא כ-110 ק"מ מחופי ישראל בתחום המים הכלכליים אך מחוץ למים הטריטוריאליים של המדינה".

ובמהלך הישיבה הוצגה עמדת המדינה לפיה "חוק התכנון והבניה לא יחול במים הכלכליים וכי התכנון באזורים אלו לא יהיה כפי שנדרש בתוך המים הטריטוריאליים".

13. העקרונות של שקיפות ושיתוף הציבור בשמם עתרו העותרות לבית משפט זה, הם עקרונות נכבדים ובעלי משקל. אלא שקשה להלום כי בית משפט זה יחיל עקרונות אלה "בשינויים המחוייבים" בתחום הסבוך של הפקת נפט בתחומי המים הכלכליים. בית משפט אינו יושב כרגולטור-על ואינו אמור לעצב הסדרים ראשוניים "במיוחד עת מדובר בענייני מדיניות בעלי השפעה על תחומי משק, כלכלה ותקציב" (בג"ץ 6784/06 שליטנר נ' הממונה על תשלום גמלאות, פ"ד סד(2), 581, 630 (2011)).

14. ולבסוף, דומה כי יש ממש בטענת המדינה כי בכל הקשור לפיתוח תגליות הגז בשדות "כריש" ו"תנין", קיים מארג של הסדרים מפורטים להגנה על הסביבה ורשתות של רגולציה סביבתית, מכוח שטרי החזקה והנחיות הממונה על הנפט. לכן, התיאור של העותרות כי קיים ואקום משפטי בתחומי המים הכלכליים, הוא מרחיק לכת (על חלק ממארג ההוראות והדינים החלים על רישוי מתקני גז והפקת גז ראו בעניין יוקנעם, פסקאות 96-98).

15. ויודגש, בדברים שאמרנו אין כדי לקבוע מסמרות בשאלה המשפטית העקרונית שמעלה העתירה – תחולת חוק התכנון והבניה, כולו או חלקו, בתחום המים הכלכליים של מדינת ישראל. כל שביקשנו הוא להצביע על מורכבות הנושא, ועל קיומם של טיעונים משמעותיים התומכים בעמדה שהציגו המשיבים בסוגיה זו. כמובחר, דין העתירה נחרץ בשל השיהוי ויתר הטענות המוצדקות שהעלו המשיבים, ואילו השאלה המשפטית העקרונית שהעתירה מעוררת עשויה להתייטר, ולמצער לשנות כליל את פניה, אם וכאשר יושלם הליך החקיקה המצוי בעיצומו.

16. אשר על כן, אמליץ לחברי לדחות את העתירה על הסף, על הסעדים שנתבקשו בה, ובנסיבות העניין והנושא, לא ייעשה צו להוצאות.

ש ו פ ט

השופטת ע' ברון:

אני מסכימה.

ש ו פ ט

השופט ע' גרוסקופף:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט י' עמית.

ניתן היום, כ' בתמוז התשע"ח (3.7.2018).

שופט

שופטת

שופט