

יושלים
בב אגמון
זאב הרש
אברס פורט
דשאל פלאי
טל משר
ישראל עטר
אבי שפרט
הלל פול
קריה לור
רוב מנק
ברק נ שורץ
מנה ולינגר
מור אומן
זאב גוטרייך
שי אנגל - כץ
שי מורלי
נא אראלי
נא ליסטון
ליאור נגר
אלון סניטור
אלנת (אול) בול
ד"ר עיראל זמרן
אלון למברגר
אית ספראי
מליה שין קלמנון
הושע גוביץ
חמי בן ברק
משה פוקס
אמאני זבידה
שירה קאן אלסנדר
סימה גרונסקי
אמתי למברגר
איתמר שליסל
דניאל לי
אנדר דאמנט
אביטל בן יוסף
ארי סמבאם
תל-אביב
דן הכון
אורי חזנברג *
אלי ד. פאמא
נהג נשן גוטשטיין
ישראל גוטמן עמירה
אריה ניגר *
אהוד ארד
אמיר גודאד
גלית פלישר אברהמי
דור סברנסקי
אורי שורק
מנחם (מנח) לפידור
דבאל סקי
רן שלום
ד"ר איתי הס
מת מרדור
אסתר סרטי פריסט
דגנת לידור-זינגר
אשר זלגר
שי נ. איזיקוביץ
מיכאל פוקיה
יעת צפרי
גילי ברוקס-ורן
אמיר פיש
של בראנץ
דן אור
יונתן קהת
ענת שרקי
אד אשכנזי
דנה חן
אסף דבצור
סער רוסמן
חוס כהנא
אליה דהן
רן פלדר
יולי פורת
גלעד יוב
רם שחורי
דנה פריד
רוש מחזביק
נתנאל (חם) חיים
אריק בן סמחון
ציפי מנור
ינון ברוק
עירי שחורי בן רוש
איתמר שמשענביץ
מירב זינג
חן סידור
מתי גולדברג
אביה שדה
גל אהוב צין
אורית סקופ דגן
זוהר אורדנס
בנימין של
מלי אשד-אלמנות
טל ברוק
מעין מרים כהן
לירז כהנא
מתן מלנה
אריאל קובל
ליאור רוח
גל גולדברג
עמר מור
גל קוטי
אורי עמאר
דב מנק
מוראד חיליה
רבקה בסקי צפרי
דן סמולסקי
איר דבר
צבי אדם
מתי כהן
רשת מדליין
איליה גרינברג
עמיר חזנטל
טו אבראם
מפר בן ששה
גילי אברא
טל לי
אבנר מליס
קרן שחם
מרום בוזנא
אסתר בנעם
אריאל ערן
ענבר שריסט
נעם ברוקאי
אריאל בן שמול
שי זלר
מי גומבני
מי איתן
אורי חלבי
דנה שורץ
אמיר שנטר
שחר זלמן
ליאור שוב
איריס ציבולסקי-חיליין יועצת
מירה רשף יועצת
אלסנדר שפירא יועץ
באר-שבע
נפרי סלמון
מל מור
סידר, אוסטרליה
ד"ר דורון גולדברג
ג'רמי ליימן

תל אביב-יפו, 18/08/2022

לכבוד
מר יצחק בן דוד
סמנכ"ל בכיר (אכיפה ופיקוח) ("המנהל")
המשרד להגנת הסביבה
דרך מנחם בגין 125, תל אביב, 67012
בדואר רשום ובדוא"ל: itzumhomas@sviva.gov.il
מר בן דוד שלום רב,

הנדון: כוונה להטיל עיצום כספי לפי חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993

בהתאם לסעיף 14ג' לחוק החומרים המסוכנים, תשנ"ג-1993 ("חוק החומרים המסוכנים") אני מתכבד להגיש לך את טענות מרשתי, גדיב תעשיות פטרוכימיה בע"מ ("החברה"), לעניין הכוונה להטיל עליה עיצום כספי בסך 3,667,720 ₪ כמפורט בהודעה על כוונת חיוב בעיצום מיום 28 בפברואר 2022 ("ההודעה"), כדלקמן:

א. תמצית התשובה

1. מעיון בהודעה קשה להימנע מהמסקנה שתוצאתו המסתברת של ההליך, הטלת עיצום כספי בהיקף נרחב, סומנה לפני הדיון בו. כך בבחירת המנהל לנקוט בהליך של עיצום דווקא ביחס להפרות לכאורה הנשענות על מורכבות משפטית ועובדתית ניכרת, כך בפיצול עיצומים כספיים על הפרה נטענת, כביכול, של אותו הסעיף בהיתר הרעלים, כך בפרשנות מרחיבה של האחריות שמבקש המנהל להחיל על החברה בראי ההגדרות בתקנות המים (מניעת זיהום מים) (קווי דלק), תשס"ו-2006 ("תקנות המים או התקנות").

2. במישור העקרוני אנו סבורים כי יש להימנע מהטלת עיצום כלל בנסיבות המקרה, מהנימוקים העקרוניים הבאים:

- 2.1. כל דיון בהתאמת האירוע נושא ההודעה לעיצום כספי, טעון בירור עובדתי ומשפטי מורכב – אשר על פני ההודעה ניכר כי לא נעשה. הסמכות להטלת עיצום לא נועדה כדי לחסוך התמודדות עם משוכות ראיות משפטיות הקשורות להוכחת אחריות נטענת לזיהום, שמירה על שרשרת ראיות, ועם פרשנות תקנות המים והוראות סטטוטוריות אחרות.
- 2.2. אין למנהל מדיניות ברורה ומוצהרת בעניין הנסיבות בהן יוטל עיצום כספי. החלטת המנהל להטיל עיצום כספי במקרה זה אינה עולה בקנה אחד עם החלטות אחרות שלו ובוודאי שאינה נגזרת ממדיניות שקופה ועקבית שניתן להבין ממנה מדוע במקרה זה מבקש המנהל להטיל חמישה עיצומים דווקא בעת שבמקרים דומים לכאורה אוחדו הפרות לעיצום אחד. היעדר מדיניות בענין זה הוא פגם העומד בפני עצמו; לבד מכך שהוא מזמין - ולו למראית עין - החלטות פגומות מחמת שרירות, אפליה והיעדר שקיפות.

3. לגופם של דברים, אנו סבורים כי יש להימנע מהטלת העיצום מהטעם שהחברה לא הפרה את הוראות היתר הרעלים, וודאי לא הפרה אותו חמש פעמים:

3.1. התשתית הראייתית לזיהום מי הים היא נסיבתית בלבד. החומרים שנמצאו בים לכאורה עשויים להימצא בריכוזים שונים כתוצאה מפעילות אוניות או מדליפה שלהן, הן ממכלי הדלק שלהן והן ממכלי האחסון שלהן.

3.2. צינור ה-SLOP ("צינור הסלופ") מצוי במתקן של החברה, אשר אף גורם זר לא יכול להתערב בו ללא אישורה. ככזה, צינור זה אינו כפוף להוראות תקנות המים.

3.3. על פי חומר החקירה שהועבר לעיוננו עולה כי מידע אודות צינור הסלופ, כמו גם מידע אודות צינורות אחרים, שלהבדיל מצינור הסלופ הם אכן חוסים תחת הגדרת "קו דלק" וכפופים לתקנות המים, הועבר למשרד להגנת הסביבה במסגרת הבקשה להיתר רעלים. המשרד להגנת הסביבה לא הביע כל התנגדות או הערה קודם לפתיחת הליך האכיפה בעניין. לא ראוי לפטור מחלוקת פרשנית באמצעות אכיפה, וודאי לא בהתחשב בחובת המשרד להגנת הסביבה לפרש את תנאי ההיתר לטובת הפרט, ולעובדה שהוא עצמו לא העיר על כך לפני הליך האכיפה.

3.4. החברה לא יכולה להפר את תקנה 11 לתקנות המים בעניין סימון הקו. תקנה 11(א) אינה חלה על הקו, אפילו היה מוגדר "קו דלק". תקנה 11(ב) מפנה לתקן שאינו מחייב לסמן את צינור הסלופ, אשר מסומן על ידי תוואי הצינורות, ואורכו אינו במרחקים המחייבים סימון.

3.5. מבלי לגרוע מן האמור, לא ניתן בנסיבות העניין להטיל עיצומים מרובים בגין אותה הפרה נטענת של אותו הסעיף בהיתר הרעלים:

3.5.1. גם לפי המשרד להגנת הסביבה עצמו, המנהל רשאי להטיל עיצומים כספיים מצטברים במקרה של הפרה של תנאים שונים בהיתר הרעלים.

3.5.2. ואולם, הטלת עיצומים נפרדים בנסיבות אלו היא בהכרח הטלת עיצומים נפרדים על אותו מעשה - אי הכללת הצינור כ-"קו דלק", ואף בגין הפרה לכאורה של אותו התנאי בהיתר הרעלים. גם על פי מסקנות עובדי המשרד להגנת הסביבה - כל ההפרות הנטענות הן "כתוצאה מהפרת סעיף 4(ג)" להיתר הרעלים.

3.5.3. הטלת ריבוי עיצומים בגין כל תקנה ותקנה בתקנות המים, וודאי כאשר ההפניה לתקנות המים היא מכוח אותו סעיף יחיד בהיתר הרעלים, היא למעשה "השלכת" סמכות עיצום הכספי מחוק החומרים המסוכנים לחוק המים. זו **חריגה בוטה מסמכות**. אין המנהל רשאי לצטט בהיתר הרעלים של החברה את ספר חוקיה של מדינת ישראל רק כדי לרכוש סמכות עיצום (בין היתר) מכל חוק שיחפוץ. אם היה סבור שיש בסיס בדין ובראייה לכך שהחברה גרמה לכאורה לזיהום אגב הפרת הוראות תקנות המים - חזקה על המנהל שהיה פועל בדרכים אחרות למצות את הדין.

3.5.4. הטלת עיצומים כספיים נפרדים בגין אותו סעיף בהיתר הרעלים, באופן שאפילו לא מתיימר להפריד בין סעיפי היתר הרעלים שהופרו להשקפת המנהל או להלום אירועים נפרדים, נחזה להיות לצורך הגדלת סכום העיצום ולצורך זה בלבד. אם כך המדובר בהפעלת סמכות מתוך מטרה זרה, ובאופן בלתי סביר, שרירותי ובלתי מידתי.

ב. המקרה אינו מתאים לעיצום כספי

1. השימוש בכלי העיצום אינו מתאים למקרה הכרוך בשאלות מורכבות בדין ובעובדה

4. על אף שלמשרד להגנת הסביבה אין מדיניות שקופה ואחידה בעניין הטלת עיצומים לפי חוק החומרים המסוכנים (כפי שיפורט בהמשך), ברור הוא זה: לא כל הפרה של בעל היתר רעלים מביאה בהכרח להטלת עיצום כספי. חלק מהפרות מוסדרות בהליכי אכיפה מנהליים אחרים, לרבות חידוד נהלים ומתן תנאים מפורטים בהיתר רעלים (כפי שנעשה במקרה זה) וחלק נאכפות בהליכים שאינם מנהליים.

5. על פי המשרד להגנת הסביבה עצמו כלי העיצום הכספי נועד לטיפול בהפרות שהן "רגולטוריות" בטיבן, פשוטות להכרעה.

6. בוודאי שסמכות העיצום הכספי לא נועדה כדי לדלג מעל משוכות משפטיות וראיותיות, ככל שהממונה סבור שיתקיימו אילו היה נוקט בהליך אכיפה אחר.

7. במקרה דנן, כדי להוכיח ברמת הראייה הנדרשת זיהום ים, היה על רשויות האכיפה להראות קשר ישיר בין החומרים שנמצאו בים לכאורה לבין החומרים שזרמו בצינור האמור. לשם כך היה על הרשויות לבצע דיגומים ולנהוג בהם כמתחייב להבטחת אמינותם ובכלל זה להציג "שרשרת משמורת ראיות" הקשורה לדיגומים שנערכו, לבדיקות הצינור ולתוצאותיהן. בתוך כך היה על הרשויות להעמיד את שאלת היותו של הצינור "קו דלק" לפי תקנות המים למבחן שיפוטי, במסגרתו הייתה נבחנת השאלה במסגרת מצומצמת וצופה פני עבר.

8. ברי כי מקרה זה הוא לכל הפחות מורכב ובוודאי מעלה טענות הגנה רבות, הן במישור הראיה והן במישור הדין. הטלת עיצום כספי, בשל טיבו המנהלי של ההליך, מקשה על החברה לטעון טענות הגנה, לחקור נגדית עדים, להצביע על פגמים במשמורת הראיות (בעיקר הצינור עצמו) ולמעשה "חוסך" מן המנהל התמודדות עם טענות הגנה טובות שנדרש להן פורום שיפוטי ולא מינהלי.

9. אין המנהל רשאי להטיל עיצום כספי מן הטעם שסבור הוא שיהיה קשה להוכיח את טענותיו כלפי החברה בהליכים אחרים. כלי העיצום הכספי נועד למקרים ברורים שלא יכולה להיות עליהם מחלוקת עובדתית או משפטית. בחירה בהטלת עיצום כספי כדרך להימנע מדיון בשאלות כבדות משקל אלו - היא פעולה מתוך מטרה זרה.

10. לא רק זו, אלא שבהודעה לקח המנהל על עצמו חירות לקבוע עובדות חמורות המשחירות את פניה של החברה ללא יכולת אמתית להתגונן - חלק מהעובדות אינן רלוונטיות להליך, ודומה כי הן נאמרו רק בכדי לנקוט בלשון חמורת סבר כלפי החברה ללא כל בסיס, וחלקן לא הוכחו. החברה דוחה בתוקף את ההערות בהודעה לפיהן לקחה החברה ב"רשלנות פושעת". לא רק שאין כל בסיס משפטי לשימוש במונח, אלא שכאשר המנהל מיחס לכאורה לחברה יסוד נפשי (חמור מדרגה) במסגרת הליך מנהלי המתייחס, לשיטת המנהל, להפרות נטולות יסוד נפשי. ייחוס "רשלנות פושעת" אינו מן העניין, אינו רלוונטי להליך, וממילא מופרך.

11. כך ביחס "לעובדות" נוספות שאין בהן להועיל להליך אלא להשחיר את פניה של החברה שלא לצורך ומבלי שתהיה לה יכולת אמיתית להתגונן מפני העובדות. כך ביחס לאזכור "ריחות" משנת 2018 כרמז לכאורה לכך שהחברה אחראית לדליפה מתמשכת של כימיקלים, וכך ביחס לחומרה לכאורה של הדליפה (המוכחשת), וכל זאת בשעה שמשותמע ממדיניותו המוצהרת של המנהל כי חומרת ההפרה היא דווקא שיקול שלא להטיל עיצום. מכאן, שהטלת עיצום תוך הכפשת החברה בלי לתת לה אפשרות אמיתית להשיב לטענות אינה ראויה כשלעצמה.

2. היעדר מדיניות אכיפה וקריטריונים ברורים - במיוחד לעניין פיצול עיצומים

12. בניגוד למצוי בתחומים אחרים בהם ניתנו לרשויות שונות סמכויות להטלת עיצומים כספיים (הגבלים עסקיים, הגנת הצרכן, ניירות ערך וכד'), בכל הקשור להפעלת סמכויות הטלת עיצום לפי חוק החומרים המסוכנים לא מצאנו כל פרסום או מסמך הנוגעים למדיניות המשרד להגנת הסביבה בעניין. מציאות זו ניצבת בניגוד מובהק לפרקטיקה הנהגת אצל רשויות אכיפה אחרות המפרסמות אמות מידה לנקיטת צעדי ענישה, בכלל זה "מדיניות הטלת עיצומים כספיים". לא הצלחנו למצוא מסמך כאמור במאגרי המידע של המשרד להגנת הסביבה, ואם קיים – מן הראוי היה שיובא לידיעתנו ולידיעת הציבור כולו.

13. בהתייחס לחוקים אחרים המצויים תחת אחריותו של המשרד להגנת הסביבה, נמצאו רק נהלים להטלת עיצום שאינם כוללים הוראות בעלות תוכן מהותי הקשור להתוויית שיקול הדעת של המנהל או להבהרה לציבור אילו הפרות ונסיבות צפויות להסתיים בעיצום ואילו לא.

14. בשל גובה הסכומים המוטלים בדרך של עיצום כספי – ובוודאי כך בהקשר הנוכחי – הטלת עיצום כספי מצויה ברף העליון של הסמכויות הפוגעניות של הרשות המנהלית. היא כרוכה בפגיעה כלכלית קשה, בפגיעה במוניטין, חשיפה לתובענות מצדדים שלישיים ובעידן המודרני רווי המידע – שקולה במקרים רבים להטלת רישום פלילי ממש.

15. משכך, שימוש בכלי אכיפה זה חייב שיהיה זהיר. לפני כל דבר אחר, חייב שיעשה רק במסגרת מדיניות אכיפה ברורה ושקופה. מדיניות אכיפה ברורה ושקופה היא חובה עצמאית של הרשות המנהלית, אולם גם קריטית ליישום עקרון החוקיות בעת האכיפה, לאמור: אין עונשין אלא אם מזהירין.

16. עצם העובדה שעיצום גבוה כל כך מוטל מבלי שנקבעו לשם כך אמות מידה ברורות של אכיפה אשר יבטיחו שוויון בפני החוק, יש בה להביא לביטול ההחלטה. לא ניתן להפעיל את סמכות המנהל, וודאי למידה כזו, ללא קריטריונים ברורים להפעלתה. ראו מדברי כבוד השופט חשין בע"פ 3520/91 הלנה תורג'מן נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו), פסקה 16:

"עקרון שלטון החוק משמיע את עקרון החוקיות, ומוסיף הוא ומשמיע צורך בהפעלת החוק באורח שוויוני וללא הפליה, בהתאם לכללים ידועים וקבועים מראש, ללא שרירות וללא מקריות. הפעלת החוק באורח מקרי – שלא על דרך מדיניות קבועה, ברורה ומבוקרת מראש – משמעה שרירות, ושרירות הינה אויבת שלטון החוק."

17. ממד עצמאי של חוסר סבירות בהחלטה המסתמנת ניתן למצוא בעצם קבלתה בחלל נורמטיבי, הנעדר קריטריונים ברורים להפעלת הסמכות בכלל, ולביכורה על פני אפשרויות אחרות ובעיקר לעניין פיצול

העיצומים. כאמור בהמשך, סקירת החלטות המשרד להגנת הסביבה בעניין פיצול עיצומים מניבה מגוון עצום של מקרים - בחלקם אוחדו עיצומים ובחלקם פוצלו, ללא שניתן להבין מה יהיה המקרה.

18. גם בלי ראיה להשפעה השלילית בפועל של היעדר מדיניות אכיפה ברורה ושקופה, עצם היעדר מדיניות כאמור לא מאפשר למנהל להפעיל את סמכויותיו כדין, ומקשה על הציבור ובתי המשפט לבקר את החלטותיו. מושכלת יסוד היא כי לא ניתן לקבל החלטות פוגעניות שלא על בסיס מדיניות עקבית, אחידה ושקופה. עצם היעדר המדיניות פוגע בעקרונות המשפט המנהלי החולשים על החלטות המנהל.

19. זאת ועוד, אילו הייתה מדיניות ברורה ומפורסמת, יש יסוד להניח כי החלטה הנעשית על פי אמות מידה כאלה לא הייתה מביאה להטלת עיצום ודאי לא להטלת חמישה עיצומים, קל וחומר בנסיבות המקרה הנוכחי, ללא כל הבחנה בין חומרת ההפרות הנטענות. היעדרה של מדיניות אכיפה ברורה מכרסמת בחזקת תקינות המנהל בעניין ההחלטה הנשקלת להטיל עיצום כאמור.

20. לעניין זה נפנה להחלטת בית המשפט בעניין זהר דליה (עת"מ 33114-12-19 זוהר דליה אגודה שיתופית חקלאית בע"מ נ' המנהל לפי חוק אויר נקי) ("עניין זוהר דליה"). בעוד המשרד להגנת הסביבה נוהג לצטט מפסק דין זה כאסמכתא לכך שלא נדרשות אמות מידה כלל, בית המשפט דווקא עמד על כך שאין מקום בהכרח להעניק סעד בנסיבות של היעדר אמות מידה רק במקרים מובהקים, בהם ברור שעם אמות מידה או בלעדיהן - המקרה ראוי להטלת עיצום. בית המשפט הבהיר כי במקרים לא מובהקים, כאשר מתעוררת השאלה מדוע החליט המנהל דווקא כך ולא אחרת, היעדר אמות מידה יכול לעלות כדי פגם המצדיק ביטול החלטה שניתנה.

21. במקרה זה, ובמיוחד לנוכח הכוונה להטיל חמישה עיצומים שחלקם המכריע הינם בגין הפרה נטענת של אותו תנאי בהיתר, לא ניתן לומר כי ההחלטה היא בהכרח מובהקת. לא ניתן לטעון ביושר כי ההחלטה להטיל חמישה עיצומים, לא שישה ולא שניים, היא מובהקת וברורה. לא ניתן לטעון כי נוכח שלל החלטות אחרות של המנהל בפרט והמשרד להגנת הסביבה בכלל, הקשורות לפיצול ואיחוד עיצומים, המדובר במקרה מובהק שאין צורך באמות מידה כדי להסביר למה דווקא חמישה עיצומים.

ג. אין מקום להטלת עיצום כספי לגופם של דברים

1. צינור הסלופ אינו קו דלק

22. קו הסלופ אינו מזרים דלק אלא שאריות כימיקלים שאין לראותם בגדר "דלק" כמשמעו בתקנות המים. החומרים עצמם הם שאריות כימיקלים במהותם וככאלה לא ניתן להגדירם כמוצר של דלק – או "מוצר" בכלל. יתרה מזו, החומרים שגדיב מייצרת אינם נגזרים ישירים של נפט גלומי, אלא כימיקלים שחומר הגלם שלהם הוא, בין היתר, נפט. מסיבה זו, סיווגה של גדיב הוא "תעשייה כימית" ולא "זיקוק נפט וגז". תקנות המים נועדו לחול על נפט גלומי ומוצרי הישירים, מהסוג המוזרם לאורך קילומטרים במסגרת תשתית הדלק. הדברים עולים גם ממסמכי הרקע לתקנות.

23. נציין כי רק בהיתרי רעלים מאוחרים להיתר הרלוונטי לעיצום, קבע המשרד להגנת הסביבה במפורש כי קווי חומרים מסוכנים (ולא רק קווי דלק) יהיו כפופים לתקנים המנויים בתקנות, באופן הממחיש

כי תיקון כאמור היה נדרש להשקפת המשרד להגנת הסביבה כדי להכיל את ההוראות על כלל מוצרי גדיב. לאור האמור, הניסיון להחיל על צינור הסלופ את הגדרת "קו דלק" בתקנות בטעות יסודו, ודי בכך כדי לחייב את המסקנה כי אין מקום להטלת כל עיצום כספי בעניינו.

24. יתרה מזו: ה"תנאים הנוספים לקווי דלק" עליהם מסתמך המנהל בהודעה מפנים, לעניין הגדרת "קו דלק" להגדרות בתקנות המים. אלא שתקנות המים מחריגות מתחולתן קו דלק המצוי ב"מתקן" שבשליטתו והחזקתו של המפעיל.

25. על פי הנטען בהודעה, המתקן נמצא ב"שליטת" חברת נמלי ישראל ו"בניהול" חברת נמל חיפה. דומה שהמנהל בהודעתו קבע למעשה כי חברת הנמל וחברת נמלי ישראל הן למעשה "מפעיל" של "קו הדלק" כהגדרת המונח בתקנות, הכוללת מי "שבהשגחתו, בפקוחו, או בהנהלתו פועל קו דלק או קטע ממנו".

26. אולם אין בהודעה כל רמז לביסוס הטענה לפיו הצינור אינו מצוי במתקן אשר בשליטה ובהחזקה של החברה. ודוק, ההגדרה אינה מחריגה רק מתקנים המצויים ב"שליטה והחזקה בלעדיות", אלא כל סוג של שליטה והחזקה במתקן מספיקה כדי להחריג את תקנות הדלק.

27. בחומר החקירה שנמסר לנו לצורך הכנת הטיעון, מצויים ההסכמים בין חברת נמלי ישראל לבין החברה, שם מפורש ומבואר שהצינור הוא "מתקן ניטול" ואשר לחברה יש בו זכויות של "מנהג בעלים". מובהר שם שלא יעשו עבודות בסביבת הצינור ללא הודעה מוקדמת לחברה, ושהחברה תקבל גישה לאחזקת הצינור. על רקע הוראות הסכמים אלה, בוודאי אין מקום להשמיע את הטענה כי הצינור המדובר אינו מצוי במתקן שבשליטתה ובהחזקתה של החברה. שהרי ברור נוכח הזכויות המוקנות לחברה במסגרת הסכמים אלה כי ההיפך הוא הנכון.

28. התימוכין לכאורה היחיד בהודעה לטענה שהמתקן לכאורה לא נמצא ב"שליטת" החברה, לפי הנטען בהודעה, הינו בעובדה שנדרשו אישורי כניסה לצורך ביצוע עבודות בשטח. לא ברור כיצד עובדה לכאורה זו תומכת בטענה.

29. ראשית, המנהל כלל לא הסביר מדוע אישור כניסה ואישורים לביצוע עבודות רלוונטיים לשאלה האם המתקן נמצא בשליטה והחזקה של החברה.

30. שנית, ולגופם של דברים, אין שליטה במקרקעין שהיא אבסולוטית. אדם השוכר את הקרקע עליו עומד מפעלו עשוי להידרש לאישור בעל הקרקע לעשות שינויים מבניים, לרבות חפירת צינורות פנימיים. גם נותן שירותים (כמו מפעיל מ"ש, או מפעיל תחנת תדלוק) הפועל בתחום חצרים של מפעל אחר ומפעיל מתקן אוטונומי, הכולל צנורות, כמובן ידרש לאישורו של בעלי המפעל לעשות כל פעולה בצינור. למעשה, קבלן כאמור ידרש לאישורי כניסה למתקן אך בד בבד בפירוש יחשב כ"מפעיל".

31. למעשה גם בעל מקרקעין המפעיל, בעצמו וללא קבלני משנה, צנרת פנים מפעלית צריך אישור מהרשות המקומית כדי לחפור בקרקע ולבצע תיקונים. אין זה מתקבל על הדעת שכל המקרים בהם נדרש אישור לביצוע פעולות בצנרת, גם פנים מפעלית, המשמעות תהיה שהמתקן ייחשב כאילו אינו מצוי ב"שליטתו והחזקתו" של מי שמפעיל את צנרת הפנים. מתקנות המים, וכן מתקני API 570 ו ASME - B31.4, Pipeline Transportation Systems for Liquid Hydrocarbons and other Liquids ("ASME") ברור מאליה כי הכוונה היא שהאמצעים הנקובים בכל אלו רלוונטיים **לצנרת**

חוץ מפעלית, שאינה נמצאת בהשגחה של המפעיל. כך, דרישות הסימון בתקן ASME מתייחסות לשטחים ציבוריים, לצמתיים ולסיכון שהציבור הרחב או גורם זר מתערב יפגע בצינור. הדרישות בתקן 570 API מתייחסים לסיוורים על תוואי הצינור - סיוורים שבוודאי אינם רלוונטיים לצינור קצר שכולו מצוי בשטח בו מפעילים אותו.

32. תקנות המים מבחינות, ולא בכדי, בין צנרת פנים וחוץ מפעלית. הדבר לא נעשה כיוון שמתקין התקנות מתיר להם קרקע בתוך מפעל. האבחנה נדרשת כיוון שהאמצעים המנויים בתקנות הכרחיים לניטור ומניעת סיכונים הכרוכים בפריסת צנרת דלק במרחבים ציבוריים, אשר עשויים להיפגע מגורמים זרים ועשויים לדלוף ללא שיהיה אדם בסביבה לגלות זאת. בוודאי שאין התקנות מתיימרות להחיל את עצמן במתקן סגור, שאין לציבור גישה אליו, ואשר יש הוראות מפורשות למניעת תאונות וטיפול בפגיעה בצנרת בתחומו, ואשר מקרה דליפה בו מתגלה באופן מיידי.

33. גם במישור האסדרתי - התקנות נועדו לחול על קווי צנרת חיצוניים שיש קושי להחיל בעניינם תנאים מכוח היתרים ורישיונות החלים על המפעל בתחומו מצויים צינורות אלה ואינם יכולים לחול על צנרת המצויה מחוץ לתחומו. מכאן שתכלית תקנות המים ככלי אסדרתי אינה נחוצה ביחס לצינור המצוי במתקן תחום וסגור שבתורו מצוי תחת פיקוח מתמיד של המשרד להגנת הסביבה באמצעות המסמכים הסטטוטוריים המסדירים את פעילות המתקן.

34. המשרד להגנת הסביבה רשאי אמנם להחיל כל הוראה סבירה גם על צנרת פנים. אלא שבמקרה זה היתר הרעלים של החברה שהיה בתוקף במועדים הרלוונטיים מפנה באופן כללי לחובה לעמוד בתקנות המים. כאמור בהמשך תשובה זו, ספק אם זו פרקטיקה חוקית ובסמכות לאור העובדה שהמנהל מבקש להטיל עיצום בגין הפרת תקנות שהמחוקק לא קבע עיצום בגין. כך או כך, בהפניה כללית לתקנות, בוודאי לא ניתן לקרוא מהיתר חובה המתייחסת לקווים שאינם קווי חוץ, ושהתקנות לא חלות עליהם.

35. המנהל לא נימק מדוע המדובר ב"קו דלק" להשקפתו, והאיזכור היחיד בעניין הצורך באישורים אינו רלוונטי. אפילו הייתה פרשנות המנהל רלוונטית וסבירה, היא בהכרח הייתה פרשנות מרחיבה שמוחלת על ידי המשרד רק בדיעבד, באופן שאין מקומו בהליך הטלת עיצום כספי או בכל הליך אכיפה אחר.

36. יתרה מזו - המשרד להגנת הסביבה הפעיל פיקוח מתמיד על מתקני גדיב, לרבות מתקני המסוף. כעולה מחומר החקירה, דבר קיומו של הצינור היה ידוע למשרד להגנת הסביבה כחלק מהגשת הבקשה להיתר רעלים. במקביל, המשרד להגנת הסביבה ערך ביקורת הדוקה ומתחדשת בעניין עמידה של החברה בתקנות המים ובבדיקות הנדרשות לפיהן ולפי התקנים המוזכרים בהן. ראה לדוגמא "דוח עמידת החברות המפעילות את קווי צנרת הדלק הארציים ב-"תקנות המים (מניעת זיהום מים)(קווי דלק), התשס"ו-2006 לשנת 2017", אשר כלל התייחסות מפורשת לגדיב כמי שמילאה אחר חובותיה לפי התקנות. כלומר, המשרד להגנת הסביבה עצמו, המכיר את צינור הסלופ מחד, ומפקח על "כלל צינורות קווי הדלק" מאידך, לא סבר בזמן אמת שצינור הסלופ הוא "קו דלק".

דוח עמידת החברות המפעילות את קווי צנרת הדלק הארציים בתקנות מצורף כנספח [א]

37. מכאן שטענתו של המנהל כאילו **ברור מאליו** שמדובר בקו דלק ושלא יכולה להתעורר כל שאלה בנושא - פסולה במישור הנורמטיבי. אם הדבר היה ברור מאליו, חזקה על המשרד להגנת הסביבה שהנהיג פיקוח קפדני הן על הצנרת שהוזכרה בבקשה להיתר רעלים והן על קווי הדלק כפי שהוגדרו - שהיה מחייב את החברה להגיש את הדו"חות הרלוונטיים גם לעניין צינור הסלופ, ובוודאי לא היה מדובר לציבור כי החברה עומדת בחובותיה לפי התקנות.

38. ואילו המשרד היה סבור בזמן אמת כי הצינור מוחזק שלא כדין, הרי שקשה להלוס מצב דברים בו המשרד סבר כך, ובד בבד הטעה את החברה בדו"חותיו, ובמשך שנים נמנע מלעמוד על אותה "הפרת חוק", לכאורה, אשר לקיומה הוא טען רק בדיעבד, וכל זאת רק כדי לטעון לאחר מכן שהחברה הייתה צריכה לדעת כל הזמן שהיא טועה בפרשנותה את הדין, וודאי כאשר שום נתון עובדתי לא השתנה מאז התוודע המשרד להגנת הסביבה לקיומו של הצינור. זאת במובחן מעריכת בדיקה לאחר מעשה, והחלטה **הצופה פני עתיד**, כי יש מקום לכלול בהיתר הרעלים דרישה להחזיק את הצינור בהתאם לתקנות.

39. לעניין זה נדגיש - קיומו של צינור הסלופ ידוע למשרד להגנת הסביבה הן מבקשת החברה והן מסיורי פיקוח וסיורים שנערכו לצורך מתן היתר רעלים ותנאים ברישיון העסק. הוא מצוי **באותו המתחם** בו מצוי סופס של "קווי דלק" כהגדרתם בתקנות אשר המשרד בודק בחומרה ובקפדנות עמידה שלהם בהוראות הרלוונטיות. במכתבה מיום 3.4.2019 ("סיכום ההפרות של מפעל גדיב במסוף הכימיקלים כתוצאה מאירוע דליפת חומ"ס מצנרת תת קרקעית"), מציינת בפירוש הגברת דנית לוי-ניזרי כי **מפת הצנרת** (קרי צינור הסלופ) ומכתב מלווה בעניין הצינור צורפו לבקשה.

40. חזקה על המשרד להגנת הסביבה, כרשות מנהלית האחראית לבדיקה ופיקוח על תשתיות חומרים מסוכנים, כי ידע על קיומה של הצנרת, אשר פרטיה, לרבות המפה עליה סומן התוואי של הצנרת, נמסרו בידיו לצורך מתן היתר רעלים. חזקה על המשרד להגנת הסביבה כי אם היה סבור שצינור הסלופ הוא קו דלק היה אוכף את הבדיקה עליו לפני שנים. העובדה שלא עשה כן מעידה כי לא מדובר לשיטתו בקו דלק כמשמעו בתקנות המים.

2.ג. החברה לא יכולה להפר את תקנה 6(א) לתקנות המים

41. עיצום כספי נפרד מוקדש לפי כוונתו של המנהל להזרמת דלק בניגוד להוראות תקנה 6 לתקנות המים. מבלי לגרוע מטענותינו לעיל כי אין מדובר ב"קו דלק", יש מקום להוסיף כי תקנה 13 לתקנות המים קובעת שתקנה 6 לא תחול על קו שהותקן לפני הכניסה לתוקף של התקנות, והרי שקו הסלופ הותקן בשנות השמונים, וממילא אין מקום לכוונה להטיל עיצום כספי בגין הפרה לכאורה של תקנה זו.

3.ג. החברה לא הפרה את תקנה 11 לתקנות המים

42. כאמור לעיל, לאור הוראת תקנה 13, הוראת תקנה 11(א) אינה חלה על הצינור (שהותקן לפני תחילתן של התקנות), אפילו היה "קו דלק" כמשמעותו בתקנות (מה שלא מתקיים לגביו).

43. תקנה 11(ב) לא הופרה. ראשית, המנהל כלל לא בדק האם אכן קיימת הפרה, ואם בדק - לא נימק ולא צירף את התקן הרלוונטי לבחינת ההפרה לכאורה. על פי תקנה 11(ב) הסימון צריך להעשות בהתאם לאמור בתקן המנוי בתוספת לתקנות. התקן הרלוונטי לסימון הוא ASME.

44. על פניו כלל לא נבדקה השאלה האם החברה הפרה לכאורה את חובת הסימון. אפילו לא נבדקו ה"מרחקים" המוזכרים בתקנה 11(ב) ולא נבחן האם הצינור, אשר כשלעצמו הינו צינור קצר מאוד, בכלל טעון סימון.

45. העובדה שהמנהל כלל לא בדק האם החברה הפרה את הוראות התקן מצביעה על פגם עצמאי בהפעלת שיקול הדעת בהליך המנהלי ומחזקת את המסקנה כי פיצול העיצומים נועד לניפוח סכום העיצום הסופי, ולא כתוצאה ממסקנה מבוססת ועצמאית בדבר הפרת התקנות כביכול, שהתגבשה לפני הכוונה להטיל עיצום כספי. **העובדה שהתקן לא צורף ולא נבחן מחייבת נסיגה מהכוונה להטיל עיצום בגין הפרתו לכאורה.**

46. מכל מקום, תקן ASME קובע במפורש כי סימון הצינור נדרש בצמתים, מפגש מסילות רכבת, מפגש תשתיות. התקן אינו קובע מרחקים קבועים, ומסתפק בלציין כי נדרש סימון במידה המתחייבת כדי לעקוב אחר תוואי הצינור. במקרה דנן הצינור הוא קצר, ומצוי תחת מעטה בטון ותחת גשר צנרות לרובו. אין כל ספק בדבר התוואי שלו. נדגיש כי לא קיימת חובה לסמן את הצינור בשלטים או ביתדות או בכל דרך ספציפית אחרת, אלא די בכל סימן על פני הקרקע לתוואי הצינור, לרבות גשר הצנרת.

47. נדגיש כי מעיון בתקן ASME ברור שחובת הסימון מתייחסת לצינור המצוי במרחבים הציבוריים, וכי חובת הסימון נועדה למנוע פגיעה בו על ידי גורמים מתערבים. כעולה מחומר החקירה שהועבר לנו, לא ניתן לבצע עבודות בסביבת הצינור ללא יידוע החברה, וממילא נציגי החברה מצויים בקרבת הצינור בכל עת.

3.ג. החברה לא הפרה "חובה" לכאורה למפות את הקו ולסייר לאורכו

48. מבלי לגרוע מטענותינו כי אין מדובר ב"קו דלק", החלטה להטיל עיצום כספי בשל כך שהחברה לא "מיפתה" וערכה סיורים ל"אורך" תוואי צינור הסלופ היא בלתי סבירה ומופרכת בנסיבות המקרה הנוכחי. מדובר בצינור קצר המצוי בתוך מתקן שהחברה נוכחת בו באופן תכוף, ומתקיימת בו נוכחות באופן מתמיד הן על ידי עובדים מטעם החברה והן בידי עובדי הנמל. המנהל ציין את החובה לכאורה לפרט "איזורים בהם קיימת מגבלה פיזית או אחרת המונעת סיור צמוד לתוואי הקו" - **כאשר המדובר בצינור בתוך מתקן תעשייתי סגור.**

49. למעשה, מבין הצינורות הפנימיים של החברה, זה הוא אחד הצינורות הקצרים יותר. הצינור מסומן וקיים ברישומי החברה, ועובדי החברה מצויים לעיתים תכופות לאורך הציר (הקצר) כולו.

50. הצבעה על הצורך ב"מיפוי" וב"עריכת סיורים" כביכול לאורך צינור המצוי כל כולו בשטח פרטי וסגור, בשליטה מלאה ובלעדית של גורמים פרטיים ממחישה עד כמה הצינור אינו חלק מהאסדרה המפורטת בתקנות המים. מעבר לכך, הרי שהתרכזות בהפרות לכאורה שאינן רלוונטיות לתפעול הצינור, אפילו היה קו דלק, ואשר לא היה ביכולתן בשום אופן למנוע את הדליפה - מצביעה על מטרה זרה להטיל עיצום בגובה המקסימלי האפשרי.

51. מכל מקום, המנהל לא ביסס את החלטתו בדבר ההפרה לכאורה המיוחסת לחברה בגין אי מיפוי הצינור ואי עריכת סיורים בשום ממצא עובדתי, לרבות לא בחומר החקירה שעל פניו ממילא לא שימש את המנהל כדי לקבוע עובדות לצורך גיבוש כוונתו. כאמור לעיל, במכתב המוזכר של הגברת לוי-ניזרי מיום 3.4.2019 מוזכר בפירוש כי החברה הגישה את "מפת הצנרת" כחלק מבקשתה להיתר רעלים.

ד. לחלופין אין מקום לפצל את העיצומים ליותר מעיצום אחד

52. מעיון בהחלטות המשרד להגנת הסביבה בעיצומים כספיים, לרבות בתחום החומרים המסוכנים, קשה להבין מה הקריטריון ל"איחוד" או "פיצול" עיצומים כספיים. החלטות רבות, גם מהעת האחרונה, מבכרות "איחוד עיצומים לפני משורת הדין" ואילו כוונתו המתגבשת של המנהל היא לפצל את העיצומים ככל הניתן, לרבות בגין סעיפים שכלל אינם רלוונטיים למקרה העיקרי - הדליפה לכאורה המיוחסת לצינור.

53. אין אלא להדגיש כי חובתו של מנהל, גם בהיעדר תבחינים שקופים, לדאוג לכך שלא יצאו תחת ידיו החלטות סותרות או מפלות.

54. לגופם של דברים, אין כל הצדקה או בסיס להטיל על החברה 5 עיצומים נפרדים הנובעים מאותו אירוע, וחלקם אף מהווים טענה להפרה של **אותו סעיף בהיתר הרעלים (!)**.

ד.1. אין הצדקה להטיל עיצום על אירוע הדליפה שלא בקשר עם מחדל המיוחס למשיבה

55. על פי ההודעה, בכוונת המנהל להטיל עיצום כספי נפרד ועצמאי בגין הדליפה לכאורה מהצינור, לצד עיצומים כספיים בגין מעשים ומחדלים לכאורה של החברה שהביאו לדליפה. והרי בעצם ההגדרה המדובר בהטלת עיצום על אותו מעשה או מחדל.

56. מלכתחילה, ספק אם ניתן להטיל עיצום כספי בגין הפרת סעיף "סל" כללי דוגמת הסעיף המצוטט בהודעה ולפיו **"העסק לא יפלוט רעלים לסביבה [...]** באופן שאינו עומד בדרישות החקיקה והתקינה".

57. לא רק שמדובר בסעיף כללי שאכיפתו ללא הצבעה על מעשה או מחדל היא למעשה אכיפת עבירה ב"מישור התוצאה", אלא שהמדובר ב"ייבוא" סמכות הטלת העיצום מחוקים אחרים (כמפורט בהמשך). ממילא, הטלת עיצום מתאימה למקרים בהם קיימת הפרה ברורה של תנאי ברור, ולא תנאי כללי וערטילאי שיש לצקת לתוכו תוכן בדמות סטנדרטים מחייבים וטענות ברורות להפרתם, תוך מתן אפשרות למפר לטעון את טענותיו בעניין.

58. אולם לגופו של עניין, ברור שגם המנהל לא היה מטיל עיצום כספי על עצם קרות הדליפה, אם היה משוכנע שבעל היתר הרעלים לא פעל שלא כשורה. לדוגמא, יש להניח כי המנהל לא היה מטיל עיצום כספי אם הדליפה לכאורה היתה תוצאה של פגיעה בצינור על ידי גורם עליון. אחריותה של החברה, וכל תוכן קונקרטי של סעיפי הסל המתייחסים לאיסור דליפת חומרים לסביבה - לא יכולה להתקיים אלא **בראי הוראות מפורטות, מעשים ומחדלים שניתן לייחס לה**.

59. על פי התזה המפורטת בהודעה עצמה, הדליפה ארעה, כביכול, ממחדל שהמשרד מבקשת לייחס לחברה לערוך בדיקות אטימות ולהחזיק את הצינור בהתאם לתקנות המים. **לא ניתן להטיל עיצום על פעולה בניגוד ל"דרישות חקיקה ותקינה" כאמור בתנאי 39 לתנאי היתר הרעלים, ובמקביל להטיל עיצומים נוספים על "דרישות החקיקה" עצמן אותן טוען המנהל כי החברה הפרה**.

60. מבלי לגרוע מכלליות טענותינו לעיל המחייבות את הקביעה כי אין מקום להטלת עיצום כספי, ולמעלה מן הצורך, נוסיף ונעיר בהקשר זה כי אילו היה המנהל מבקש להטיל עיצום יחיד בגין הדליפה, תוך שהוא מצביע על כלל האמצעים הרלוונטיים למניעתה, ניחא. אילו היה מבקש להטיל עיצום כספי יחיד על אי עמידה לכאורה שלהצינור בתנאים הרלוונטיים לקווי דלק - תוך שהוא מצביע על התוצאה, ניחא. אבל המנהל איננו רשאי לפעול בשתי הדרכים במקביל, שהרי זו בהגדרה אכיפה כפולה של אותו מעשה (או מחדל).

61. גם לשיטת המנהל דליפת הצינור כשלעצמה אינה "מעשה או מחדל" שניתן להטיל בגינם עיצום, אלא **תוצאה של מעשים או מחדלים לכאורה**, שאותם המנהל מפרט בעצמו ולשיטתו בהודעה.

2. ד. גם לשיטת המנהל, מחדלה הלכאורי של החברה הוא אחד - אי אחזקת הצינור כ"קו דלק"

62. על פי ההודעה, המנהל מייחס את כלל האירוע, לרבות הדליפה והזיהום הנטענים, לכך שהחברה לא החשיבה את הצינור כ"קו דלק". אפילו אם היה בסיס בדין לטענה זו, לא יכול להיות חולק שמדובר ב"מעשה" אחד, **וההפרה היא לכל היותר הפרה של תנאי אחד - תנאי 4 בהיתר הרעלים המחייב החזקת קו דלק בהתאם לתקנות**.

63. במיוחד נכונים הדברים מקום בו החברה העבירה למשרד להגנת הסביבה את מפת הצנרת מבעוד מועד, ועברה פיקוח מתמיד הן לצנרת חומרים מסוכנים פנים מפעלית והן לעניין "קווי דלק" מצד המשרד להגנת הסביבה. הטעות היחידה שלכאורה נעשתה להשקפת המנהל (והרי שהחברה טוענת בתוקף שלא נעשתה) היא אי הכללת הצינור ברשימת הקווים המנויים כקווי דלק.

64. בוודאי יש להבחין בין מקרה זה לבין מקרה בו החברה החליטה לנהוג בצינור כ"קו דלק", והפרה לגביו סעיפים שונים של התקנות החלים על "קווי דלק". אין משמעות לכך שהחברה הפרה תקנה אחת או עשר - אם הסיבה היא השמטת הצינור מתוכנית האחזקה של קווי דלק. משהצינור אינו מצוי ברשימת קווי הדלק של החברה (ושל המשרד להגנת הסביבה ביחס לחברה), ומשהחברה (ולמעשה, גם המשרד) לא ראתה בו מעולם "קו דלק" ועדיין סבורה ואוחזת בעמדה כי אין מדובר בצינור שנכנס תחת הגדרת "קו דלק" - התקנות, כולן, לא יושמו בעניינו. המעשה היחיד הרלוונטי אותו מבקש המנהל להלוך באמצעות עיצום הוא אי אחזקת הקו בהתאם לתקנות.

65. המשרד להגנת הסביבה יכול היה לפרט את החובות הרלוונטיות בתקנות כתנאים ספציפיים המפורטים בהיתר הרעלים כפי שהוא עושה לעיתים קרובות. אך הוא לא עשה כך. במקום זאת, קבע בהיתר הרעלים של החברה מתאריך 21.6.2018 תנאים נוספים לעניין קווי דלק, במסגרתם קבע בסעיף 4(א) חובה לפעול בהתאם לקבוע בתקנות לעניין קווי דלק, וזו למעשה החובה היחידה שהופרה לטענת המנהל.

66. כך בעניין התנאים שלכאורה הופרו על ידי החברה. למשל, התנאי לפיו "העסק יסמן וישלט את קווי הדלק לפי הקבוע בתקנה 11 לתקנות" כבר גלוס באופן מלא בתנאי שבסעיף 4(א) כי "העסק יפעל בהתאם לקבוע בתקנות לעניין קווי הדלק". אם בעל היתר החליט כי צינור מסויים אינו נכנס בגדר תקנות המים הוא לא מחליט **בנוסף** כי אותו צינור לא יסומן בהתאם לאותן תקנות.

67. סעיף 14ב לחוק, המפרט מהן הפעולות שנדרש המשיב לבצע טרם הטלת עיצום כספי, קובע כך (ההדגשה אינה במקור):

14ב. היה למנהל יסוד סביר להניח כי אדם הפר הוראה המנויה בסעיף 14ה (בחוק זה – מפר) רשאי הוא למסור לו הודעה על כוונה להטיל עליו עיצום כספי (בחוק זה – הודעה על כוונת חיוב); בהודעה כאמור יציין המנהל, בין השאר את אלה:

- (1) המעשה המהווה את ההפרה;
- (2) שיעור העיצום הכספי והמועד לתשלום;
- (3) זכותו של מפר לטעון את טענותיו לפני המנהל לפי הוראות סעיף 14ג;
- (4) שיעור התוספת על העיצום הכספי בהפרה נמשכת או חוזרת לפי הוראות סעיף 14ז.

68. נוסח הסעיף תומך אף הוא בפרשנות לפיה החיוב בעיצום הוא בגין מעשה אחד, בהנחותו את המנהל לציין בהודעה את "המעשה המהווה את ההפרה". הנוסחה היא, אם כן, מעשה אחד = הפרה אחת = עיצום אחד.

69. כלל משפטי בסיסי אשר יש להתחשב בו במסגרת פרשנות סעיף 14ה, הוא הכלל הדורש הימנעות מסנקציה כפולה כפי שזה בא לידי ביטוי בסעיפים 5 ו-186 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 ונכון הוא לענישה גם בתחום המנהלי:

"הוראות אלה מתכוונות לקבוע שני עקרונות למניעת 'דין כפול': האחד – שאין להעמיד אדם לדין פעמיים בשל אותו מעשה או מחדל; אין זה מונע אישום בכתב אישום אחד בעבירות שונות הנובעות מאותו מעשה או מחדל. השני – שאין להעניש אדם פעמיים בשל אותו מעשה או מחדל, כלומר אף על פי שהורשע באותו כתב אישום בכמה עבירות שלכל אחת מהן נקבע עונש, אין להטיל עליו עונש נפרד לגבי עבירות המבוססות על עובדות אחרות (דברי ההסבר להצעת חוק סדר הדין הפלילי, תשכ"ג-1963, ה"ח 548, בעמ' 185 [ההדגשות אינן במקור])."

3. פרשנות המשרד להגנת הסביבה בעניין הטלת עיצום בגין מעשה או מחדל אחד

70. המשרד להגנת הסביבה מטיל עיצומים כספיים מכוח מספר חוקים סביבתיים. למיטב ידיעתנו, מקרה זה הוא מקרה ראשון ויוצא דופן שבו מבקש המשרד להטיל מספר עיצומים בשל אותו מעשה או מחדל ממש, לכאורה.

71. במקרה שנדון במסגרת עת"מ (י-ם) 10714-04-14 רכבת ישראל בע"מ נ' המשרד להגנת הסביבה (להלן: "עניין הרכבת"), שבמסגרתו הוטל עיצום כספי מכוח חוק החומ"ס בשל הפרות היתר הרעלים

על חברת הרכבת, קיבל המשרד להגנת הסביבה את טענת הרכבת לחפיפה בין שני עיצומים שהוטלו עליה ואיחד את ההפרות. כך בפסקה 13 בעניין הרכבת:

"בנוסף, המשיב קיבל את אחת הטענות לחפיפה בין שני עיצומים שהוטלו: אי שמירת מרחק בין הקרונות ומניעת גישה נוחה למכולות, והסתפק אפוא בחמישה עיצומים ולא בששה. החיוב האמור תוקן בהתאם [ההדגשה אינה במקור]".

72. נדגיש, המשרד להגנת הסביבה קיבל את טענת הרכבת בשלב העלאת הטענות, טרם הגשת העתירה המנהלית, והנושא נסקר על ידי בית המשפט במסגרת ההחלטה בעתירה.

73. במקרה אחר, הוטל על חברת GES בע"מ עיצום כספי על פי חוק החומ"ס, בשל מכירה של רעלים למי שאינו מחזיק בהיתר רעלים. במסגרת הטלת העיצום (עמ' 4 בהחלטה על הטלת עיצום) החליט המשיב לאחד שתי הפרות של מכירות רעלים לשני לקוחות שונים לכדי הפרה אחת וזאת לאחר שבהודעה על כוונתו להטיל עיצום הודיע על כוונה להטיל שני עיצומים שונים, אחד בגין כל מכירה.

החלטה על הטלת עיצום כספי על חברת GES מצורפת כנספח [ב]

74. במקרה נוסף הוטל עיצום כספי על חברת תנובה בשל הפרות היתר הזרמה לים על פי חוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1988. אמנם עיצום כספי זה ניתן לפי חוק אחר, אך ניתן ללמוד ממנו לעניינו שכן סמכות הטלת העיצום והמסגרת של הפרת ההוראות בהיתר כמעט זהה לחלוטין (וכך גם שיקול דעתו של המנהל שהוא על פי שני החוקים ובשני המקרים אותו אדם).

החלטה על הטלת עיצום כספי על חברת תנובה מצורפת כנספח [ג]

75. שם החליט אותו מנהל (אז בתפקידו כ"מנהל" לפי חוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים) לאחד שתי הפרות המבוססות על מחדל אחד וקבע כך:

"מצאתי ממש בטענת מרשתכם לעניין כפל החיוב בגין מצד אחד, חריגות מאמות מידה להזרמה לים (סעיף 4 בהיתר שמספרו 2/2009) ו – אי קיום דרישה לשיפור איכות התמלחות בהתאם לתכנית עבודה ועל פי אבני דרך שנקבעו בהיתר (סעיף 10ב1) בהיתר הנ"ל) מצד שני. לאור האמור, החלטתי על הטלת עיצום כספי אחד בגין שתי ההפרות הללו" (סעיף 5) בעמוד 9 בהחלטה על הטלת עיצום על חברת תנובה [כל ההדגשות במקור].

76. גם בעניין זוהר דליה, המוזכר לעיל, המשרד להגנת הסביבה עמד על כך שמוצדק להטיל שני עיצומים כספיים מקום בו אין הפרה אחת נובעת מהפרה אחרת. במקרה זה, ברור שכל הפרה המיוחסת לחברה נובעת אך ורק מההפרה לכאורה של תנאי 4 להיתר לפעול בהתאם לתקנות לענין קווי דלק לגבי הצינור, שהחברה אחזה ואוחזת בדעה כי כלל איננו מהווה "קו דלק".

77. על פי הדוגמאות שנסקרו לעיל, אין מנוס מהגעה למסקנה כי פרשנותו של המנהל עולה בקנה אחד עם פרשנותנו. כלומר, **אין להטיל מספר עיצומים על מעשה או מחדל אחד.**

78. הפעלת סמכות המנהל באופן שונה בנסיבות דומות היא דוגמה מובהקת לאכיפה בררנית, האסורה כפי שנקבע רבות בפסיקה למשל בפסק דינו של השופט פוגלמן בע"א 1600/08 **מקסימדיה פרסום חוצות בע"מ נ' עיריית תל אביב יפו** (פורסם בנבו 18.8.2011):

"אכיפה בררנית פסולה היא אכיפה הפוגעת בשוויון, בהבחנה בין בני אדם דומים או בין כאלה המצויים במצב דומה, לשם השגת מטרה פסולה, או על יסוד שיקול זר או מתוך שרירות גרידא. בבחינת הטענה אם רשות פעלה באופן מפלה באכיפת החוק, יש לבדוק אם נעשתה הבחנה בין מצבים דומים, ואם טעמים ענייניים עמדו ביסוד הבחנה זו, או שמא שיקולים זרים או בלתי סבירים (פס' 24 לפסק הדין)."

79. החלטה על הטלת חמישה עיצומים נפרדים במקרה הזה הינה החלטה שאיננה סבירה, אינה מידתית ואף נגועה בחוסר שוויון ומהווה אכיפה בררנית, ולכן ומבלי לגרוע מטענתנו כי במקרה זה אין מקום להטלתו של עיצום כספי על החברה, הרי שככל שעדיין נשקלת על ידי המנהל הטלת עיצום כספי, מכל מקום לא ניתן להטיל עיצומים נפרדים, אלא יש לאחד את העיצומים – שברור כי את כולם שוקל המנהל להטיל בגין מחדל לכאורי אחד - לכדי עיצום כספי אחד.

4.ד. פרשנות לפיה ניתן להטיל עיצום נפרד בגין כל תקנה היא חריגה מגבולות הסמכות

80. מימד נוסף בעייתי של פיצול העיצומים הוא במישור התוצאה המשפטית של הטלת עיצומים כספיים נפרדים בגין הפרה של כל תקנה במקום עיצום אחד בגין הפרה לכאורה של התנאי בהיתר המפנה לתקנות.

81. משמעות החלטת המנהל כאן על פי ההודעה היא שהמנהל מנסה לרכוש לעצמו סמכות להטיל עיצום בגין דבר חקיקה שהמחוקק הראשי עצמו לא נתן סמכות להטיל עיצום בגינו. התוצאה המשפטית של הטלת עיצום כספי נפרד על הפרות "שונות", כביכול, של אותו תנאי 4 בתנאים הנוספים לקווי דלק, היא שהלכה למעשה הכניס המנהל סמכות הטלת עיצום לתקנות.

82. שנית, פרשנות לפיה המנהל מוסמך להטיל עיצום כספי על הפרה לכאורה של כל תקנה ותקנה בתקנות המים, גם מקום בו הפרת התקנות כולן נובעת ממחדל אחד (אי הכללת הצינור ברשימת הקווים **המפוקחים על ידי המשרד להגנת הסביבה** כקווי דלק) אינה סבירה, שכן משתמעת ממנה סמכות בלתי מוגבלת להטיל עיצומים באופן שרירותי.

83. והרי היתר הרעלים מפנה לרשימת תקנות, והתקנות עצמן מפנות לשני תקנים מפורטים (תקן API-570 ותקן ASME) הכוללים כל אחד פירוט של הוראות ליישום התקנות, לעיתים עשרות הוראות. לכאורה, למנהל סמכות אין סופית להטיל עיצומים על גבי עיצומים, ללא הגבלה של סכום או מספר ההפרות.

84. עמדנו לעיל על הבעיה הגלומה בכך שאין למנהל קריטריונים שקופים לשאלה מתי יאחד עיצומים ומתי לא, ועמדנו על כך שקיימת שונות בעייתית בין החלטותיו השונות של המשרד להגנת הסביבה (וגם החלטותיו השונות של המנהל). פרשנות לפיה אין סוף למספר העיצומים שניתן להטיל בגין הפרה של אותו התנאי ואותו המעשה, היא פרשנות קיצונית ואינה מתקבלת על הדעת בהיותה בלתי סבירה בעליל.

85. גם אם המנהל רואה עצמו מוסמך להטיל מספר עיצומים בלתי מוגבל, בוודאי שסמכות נחזית זו לא מסורה לו כדי להחליט מראש מה גובה העיצום הסופי ולפצל את העיצומים כדי להגיע לסכום שרירותי כלשהו, הנשען על מספר שרירותי של עיצומים.

86. כדי להימנע משרירות בהחלטותיו חייב המנהל להיצמד לעקרון עליו הוא עצמו הצהיר מספר פעמים, אם הפרה אחת נובעת מהפרה אחרת - לא יוטל יותר מעיצום אחד. **במקרה דנן כל ההפרות לכאורה המיוחסות לחברה נובעות מטענה להפרת תנאי 4 ולפיו החברה תפעל בהתאם לתקנות הדלק.**

87. מנתוני המשרד להגנת הסביבה עצמו, המוזכרים לעיל, החברה עומדת בכלל התנאים, הבדיקות והסטנדרטים החלים על קווי דלק שהיא הכניסה לתוכנית הבדיקות **שהועברה לביקורת המשרד להגנת הסביבה**. שנה אחר שנה, מנתונים שמהמשרד להגנת הסביבה עצמו מפרסם עולה כי מרגע שצינור מוגדר כ"קו דלק" מבוצעים בו כל הבדיקות ומיושמות כלל התקנות. מכאן שלמנהל יסוד להניח שאילו היה הצינור מוגדר כקו דלק - על ידי החברה או על ידי המשרד להגנת הסביבה - כל יתר ההפרות, תת-ההפרות למעשה, לא היו מתרחשות, אף לא לשיטתו של המנהל.

ה. הפחתת סכום העיצום הכספי

88. לחילופין, וככל שלא תתקבלנה טענותינו לפיהן אין מקום להטלת עיצום כספי כלל בנסיבות הענין, כמו גם טענותינו לגבי עצם הטלת חמישה עיצומים כספיים ובכלל זה אם תתקבלנה הטענות רק בחלקן, יש מקום להפעיל את הסמכות הקבועה בסעיף 14' לחוק החומרים המסוכנים ובתקנות החומרים המסוכנים (הפחתה של סכום עיצום כספי), תש"ע-2010 ("**תקנות הפחתה**"), ולהורות על הפחתת סכום העיצום הכספי שהוטל על החברה ב-20 אחוזים, וזאת מהטעם שהחברה נקטה בפעולות למניעת הישנות ההפרה.

89. כבר מחומר החקירה עולה שהצינור עבר בדיקת אטימות כנדרש בתקנות המים לאחר האירוע. דו"ח מבחן הלחץ מצוי בחומר שהועבר לעיונו. החלק עצמו של הצינור אשר נחפר החוצה במסגרת החקירה הפך לצינור עילי, באופן המרחיק את החלק הטמון של הצינור מקו המים.

90. משנכנס הצינור לרשימת הצינורות שיש להחיל בעניינם את תקנות המים (חרף עמדתנו כי לא מדובר בקו דלק שחלות עליו תקנות המים), כל ההוראות הרלוונטיות יושמו, לרבות הגנה קטודית ובדיקות לפי תקן API 570 כנדרש. המשרד להגנת הסביבה מפרסם כאמור אודות עמידת חברות השונות בהוראות תקנות המים.

91. הפרה כנטען לא יכולה להישנות. לחברה לא יוחסו הפרות שאינן קשורות לתקנות המים, ומכאן שביצוע כל הבדיקות וההגנות הרלוונטיות מונעת כל אפשרות להישנות ההפרה לכאורה.

92. על כן, ובהתאם לתקנה 2(א)(4) לתקנות, זכאית החברה להפחתה בסכום העיצום הכספי שהוטל עליה בסך של 20 אחוזים.

ו. סיכום

93. מכלל הטעמים המנויים לעיל, אנו סבורים כי יש מקום להימנע לחלוטין מהטלת עיצום כספי על החברה.

לחילופין, בנסיבות הענין ולאור הנימוקים שהובאו בהרחבה לעיל, מתחייב איחודם של העיצומים לכדי עיצום אחד לכל היותר. לחילופי חילופין, עמדתנו היא כי יש להפחית את העיצום הכספי 20 אחוזים, בהתאם להוראות חוק חומרים מסוכנים והתקנות שהותקנו מכוחו.

בכבוד רב,



אריה נייגר, עו"ד

אגמון ושות', רוזנברג הכהן ושות'

תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
א	דוח עמידת החברות המפעילות את קווי צנרת הדלק הארציים	19
ב	[REDACTED]	23
ג	[REDACTED]	30

נספח א

**דוח עמידת החברות המפעילות את
קווי צנרת הדלק הארציים**

עמ' 19

1 בספטמבר 2017

דוח עמידת החברות המפעילות את קווי צנרת הדלק הארציים בתקנות המים (מניעת זיהום מים)(קווי דלק), התשס"ו-2006 לשנת 2016 - דברי הסבר

רקע

- במדינת ישראל קיימת צנרת דלק ארצית תת קרקעית פעילה באורך של כ- 1,600 ק"מ. תפקיד הצנרת להעביר דלק גולמי מיובא לבתי הזיקוק בחיפה ובאשדוד, להוביל מוצרי דלק לחוות הדלקים למכירה בארץ ולנמל חיפה לייצוא ולהוביל מוצרי דלק מיובאים.
- רוב הצנרת מופעל ומתוחזק ע"י החברות קצא"א, תש"ן ובז"ן.
- מטרת התקנות היא למנוע דליפות דלק מהצנרות ובכך למנוע זיהום קרקע ומקורות מים.
- החברות המפעילות את קווי הצנרת מפוקחות ע"י משרד להגנת הסביבה, ומגישות לו דו"חות שנתיים.

הדו"ח שלהלן מציג עמידה או חריגה מהדרישות העיקריות והמהותיות ביותר המופיעות בתקנות, המבוססות על דוחות שוטפים אשר מועברים על ידי החברות לממונה על התקנות במשרד להגנת הסביבה.

להלן דברי הסבר על דרישות העיקריות המפורטות בתקנות:

ביצוע בדיקות הגנה קתודית ותחזוקה בהתאם לתכנית שנתית (תקנה 5 (א) (5))

ותקנה 7 (4)

מערכת ההגנה הקתודית מגנה על צינור הדלק העשוי מתכת מפני שיתוך (קורוזיה) וזאת כגיבוי למעטפת המגן העוטפת את צינור הדלק. הקורוזיה נגרמת עקב הפרש פוטנציאל חשמלי טבעי שקיים בין צינור הדלק התת קרקעי לקרקע. כתוצאה מהפרש הפוטנציאלים מתחיל תהליך של זליגת קטיונים מהמתכת לקרקע, הגורם לגריעת קטיונים מהמתכת, מה שעלול לגרום ליצירת קורוזיה וחורים בצינור. כדי לעצור את התהליך יש הכרח להתקין מערכת הגנה קתודית, שמתפקידה לבטל את זליגת הקטיונים מצינור המתכת לסביבה. התקנות מחייבות את החברה המפעילה את צינור הדלק לתחזק את מערכת ההגנה הקתודית ולפעול בהתאם להמלצותיו של מהנדס מומחה לעניין ההגנה הקתודית. התחזוקה מבוצעת באמצעות מדידות



שונות המבוצעות לאורך הקו, אשר תוצאותיהן מעובדות ע"י המהנדס המומחה, ובהתאם נכתבות המלצות לתחזוקה נוספת או לפעולות תיקון לאורך הקו, כדוגמת תיקון עטיפת הצנרת.

תרגול שנתי של מערכת בקרת הדליפות והגשת דוח שנתי (תקנה 7 (1))

מערכת בקרת דליפות על קווי צנרת דלק מטרתה להתריע מבעוד מועד על דליפות, בדגש על דליפות קטנות ונמשכות. המערכת פועלת באמצעות מדידות רציפות של לחץ, ספיקה ונפח של הדלק הזורם בצינור. התקנות מחייבות את החברה המפעילה את קו הדלק, להתקין מערכת בקרת דליפות, לתרגל אותה פעם בשנה ולהגיש דוח שנתי. התרעת דליפה ממערכת הבקרה תתבצע במידה וקיים פער מדידה בנפח הדלק בין שתי נקודות מדידה עוקבות לאורך הקו. במידה והקו נמצא במצב "מנוחה", מבוצעות מדידות לחץ בנקודות מדידה לאורך הקו.

לא כל פער מדידה ייחשב כדליפה. הסיבה לכך היא שקיימות השפעות סביבתיות שונות על איכות המדידה, כגון שינויי טמפרטורה המשפיעים על נפח הדלק ועל הלחץ השורר בו. לפיכך, לכל מערכת מוגדרים "ספי דליפה" - ספים שמעליהם ההתראה נחשבת להתראת אמת. סף זה לא יכול להיות קטן מדי כדי לא לגרום להתראות שווא אולם אינו יכול להיות גבוה מדי כדי שלא "לפספס" דליפת אמת. לאחר שנקבע "סף הדליפה", חברת הדלק מחויבת על פי התקנות לבדוק פעם בשנה האם המערכת פועלת כיאות וזאת באמצעות יצירה של "דליפה מלאכותית" (הקרובה בערכה ל- "סף הדליפה") ווידוא שהדליפה זוהתה בחדר הבקרה, אשר ממנו מתבצע המעקב אחר כל ההזרמות בקווי הדלק של החברה.

ביצוע בדיקת תקינות אחת לחמש שנים לפי תקנה 7 (2)

בדיקות תקינות של קווי צנרת דלק מבוצעות בשתי שיטות עיקריות:

- בדיקת תקינות פנימית של הקו מבוצעת תוך שימוש באמצעי שנקרא Pig – Pipeline Inspection Gauge ("פיג חכם"). מתקן ה"פיג" מועבר בצנרת באמצעות הדלק שבצנרת ולעיתים נעשה שימוש גם בהנעה עצמית (מדחף או גלגלים). קו שמותאם למעבר של "פיג", מתוכנן להיות עם קשתות בעלות רדיוס עקמומיות גבוה וכן עם מלכודות לשיגור וקליטת "פיגים". הפיג מבצע צילום פנימי של עובי דופן הצינור וזיהוי פגמים פנימיים בצינור. על סמך ממצאי הצילום, מתוכננות פעולות לשיקום הקו, במידת הצורך.
- ביצוע של בדיקת אטימות לפי תקן בדיקה API 570. השיטה קובעת בניית לחץ בקו כנגד מגוף סגור במשך 8 שעות, בלחץ של פי 1.2 מלחץ העבודה בקו. כך ניתן לאבחן דליפות קטנות קיימות.





תרגול שנתי לאירוע דליפת דלק על פי נוהל חירום של החברה (תקנה 7 (6))

כל חברה המפעילה צינור דלק ארצי, מחויבת לפעול לפי נוהל פנימי לטיפול בדליפת דלק מצינור, הכולל בין היתר שאיבת הדלק, סגירת מגופים, תיקוני קו, פינויי קרקע מזהמת וטיפול במים עיליים שזוהמו. נוהל זה מתורגל כל שנה ע"י החברה שמפעילה את קו הדלק.

סיכום שנת 2016

דוח עמידת החברות המפעילות את קווי צנרת הדלק הארציים ב-"תקנות המים (מניעת זיהום מים)(קווי דלק), התשס"ו-2006 (ראה טבלה 1) לשנת 2016, קובע כי החברות קצא"א, תש"ן ובז"ן מילאו את הדרישות המפורטות לעיל.