



## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 9075/15

לפני: כבוד המשנה לנשיאה ח' מלצר  
כבוד השופטת ד' ברק-ארז  
כבוד השופט א' שטיין

העותרת: המועצה הציבורית למניעת רעש וזיהום אוויר  
בישראל – מלר"ז

נ ג ד

המשיבים: 1. השרה להגנת הסביבה  
2. שר האוצר  
3. שר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים  
4. חברת החשמל לישראל בע"מ

עתירה למתן צו על-תנאי

תאריכי הישיבות: ט' בטבת התשע"ח (27.12.2017)  
י"ט בטבת התשע"ט (27.12.2018)

בשם העותרת: עו"ד מיכאל בד, עו"ד רון לדרמן, עו"ד גלעד הלר

בשם המשיבים 1-3: עו"ד אבי מיליקובסקי

בשם המשיבה 4: עו"ד אליה צונץ קולר, עו"ד טל בר-לב

### פסק-דין

השופטת ד' ברק-ארז:

1. השר – כעת השרה – להגנת הסביבה מוסמך להתקין תקנות שיקבעו את רמות החשיפה המרבית המותרת ממקור קרינה ואת אמצעי הזהירות והבטיחות למניעת סכנה כתוצאה מחשיפה לקרינה. תקנות כאלה טרם הותקנו ככל שהדברים נוגעים לרשת החשמל. האם יש מקום למתן סעד שיפוטי בקשר לכך? זו השאלה שהונחה לפתחנו.

רקע נורמטיבי: חקיקה, חקיקת משנה וחובת התקנת תקנות

2. במרכזה של העתירה עומדת הסמכות להתקין תקנות מכוח חוק הקרינה הבלתי מייננת, התשס"ו-2006 (להלן: חוק הקרינה או החוק).

3. סעיף 25 לחוק הקרינה מסמיך את השר להגנת הסביבה, באישורה של ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת (להלן: ועדת הפנים), להתקין תקנות הנוגעות לביצועו. סעיף 25(א) לחוק מפרט מספר עניינים בהם יעסקו התקנות. כך, בסעיף 25(א)(2) נקבע כי תקנות יכול שיותקנו לעניין "רמות חשיפה מרביות מותרות של בני אדם לקרינה ממקור קרינה". לפי סעיף 25(ב) לחוק, את התקנות יש להתקין בהתייעצות עם שר הבריאות (בכל הנוגע לסעיף 25(א)(2)) ועם שר התקשורת (בכל הנוגע לסעיף 25(א)(5)). על כך מוסיף סעיף 25(ג) בקבעו כי בעניינים הנוגעים למשק החשמל התקנות יותקנו בהתייעצות עם שר התשתיות הלאומיות (כיום, שר האנרגיה), וכן כי כאשר האחרון הודיע "שיש או שעלולה להיות לתקנות בעניינים כאמור השפעה ישירה ומהותית על העלויות למשק החשמל, על תעריפי החשמל או על אמינות וזמינות החשמל" תידרש קבלת הסכמתם של שני שרים – שר התשתיות הלאומיות (דהיינו, שר האנרגיה) ושר האוצר.

4. בכל הנוגע למועדים קובע סעיף 26(א) לחוק כי תקנות ראשונות בהתאם לסעיפים 25(א)(2) ו-5 יותקנו עד מועד תחילתו של החוק – ביום 1.1.2007. הלכה למעשה, שנים רבות חלפו אך תקנות אלה טרם הותקנו.

5. חוק הקרינה מוסיף וקובע כי ככל שתקנות לא יותקנו עד למועד האמור, בכל הנוגע למשק החשמל יחול ההסדר שנקבע בסעיף 26(ב) לחוק. בקצרה יצוין כי לפי הוראה זו החלטות של הממונה על התקינה יהיו בהתאם להמלצות שב"דו"ח ועדת המומחים לעניין שדות מגנטיים מרשת החשמל" (להלן: דו"ח ועדת המומחים או הדו"ח). להשלמת התמונה יצוין כי ועדה זו הוקמה בשנת 2002 על-ידי המשרד להגנת הסביבה (באותה עת עדיין בשמו המשרד לאיכות הסביבה), וכי חבריה היו מומחים מטעם משרדי הממשלה הרלוונטיים, מחברת החשמל לישראל בע"מ (להלן: חברת החשמל), מהוועדה לאנרגיה אטומית ומחברות ייעוץ פרטיות. תפקידה של הוועדה היה להמליץ על קריטריונים להגבלת החשיפה לשדות מגנטיים מרשת החשמל. המלצותיה העיקריות כפי שהובאו בדו"ח המפורסם באתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה צידדו בכך שבישראל תאומץ הגישה של "סף החשיפה העליון" בשיעור של 1000 מיליגאוס, וכי במקביל לכך ייושם עקרון הזהירות המונעת בכל הנוגע לשדות מגנטיים מרשת החשמל, כך שתופחת החשיפה אליהם ככל האפשר, בעלויות סבירות ובאמצעים טכניים מקובלים. החוק הוסיף וקבע כי החלטה בעניינים בעלי השפעה על עלויות למשק החשמל שניתנה

לגביהם הודעה בכתב לממונה על התקינה מאת השר להגנת הסביבה או שר האנרגיה תהא טעונה אישור בכתב ומראש מאת השר להגנת הסביבה, שר האנרגיה ושר האוצר.

6. מאחר שבמרכז הדיון עומד חוק המטיל חובה להתקין תקנות, כמו גם טענות בעניין הצעדים שנקטו ולא ננקטו ליישום, ראוי להזכיר את החלטת הממשלה העדכנית העוסקת בכך. החלטת ממשלה מס' 2588 מיום 2.4.2017 (להלן: החלטה 2588) מכוונת בעיקרו של דבר "לפעול לצמצום מספרן של תקנות חובה שטרם הותקנו, בכלל הדרכים האמורות בהחלטה זו, שנקבעו לאחר עבודת המיפוי והבחינה הפרטנית" (סעיף 1 להחלטה 2588). בהמשך לכך, סעיף 2 קובע, בין היתר, כי יוטל "על שרי הממשלה או על הגורם בעל סמכות ההתקנה, להתקין את התקנות המנויות בנספח א' להחלטה זו, בלוחות הזמנים שנקבעו בו. אם התקנות טעונות אישור ועדה מוועדות הכנסת, לוח הזמנים יתייחס למועד העברת התקנות לראשונה לאישור הוועדה המתאימה בכנסת". בהתאם, סעיף לנספח א' להחלטת הממשלה מציין את סעיף 25 לחוק הקרינה, ונוקב בחודש יוני 2018 כמועד האחרון להעברת התקנות לאישור בכנסת.

הטענות בעתירה והשתלשלות העניינים מאז הגשתה ועד היום

7. העותרת, מלר"ז (המועצה הציבורית למניעת רעש וזיהום אויר בישראל), היא עמותה הפועלת בתחום הגנת הסביבה, ובמסגרת זאת היא אף מפעילה מעבדת קרינה. המשיבים בעתירה הם השרה להגנת הסביבה (במועד הגשת העתירה – השר להגנת הסביבה) שממונה על ביצועו של חוק הקרינה, שר האוצר ושר האנרגיה (שבמועד הגשת העתירה כונה שר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים). אלה יכוננו להלן ביחד: השרים. המשיבה 4, שצורפה לעתירה בהחלטה מיום 8.3.2016, היא חברת החשמל.

8. העתירה הוגשה בשנת 2015, כלומר מספר שנים לאחר המועד שנקבע בחוק להתקנת התקנות מכוחו. אנו מגיעים להכרעה בה לאחר שנים של טיפול בעתירה, אשר כלל הגשת תגובות והודעות מעדכנות, קיום דיונים בפני הרכבים שונים והוצאת צו על-תנאי – כמפורט להלן.

9. הטענה העומדת במוקד העתירה היא כי סעיף 26 לחוק הקרינה קובע בצורה מפורשת שהסמכות להתקין תקנות היא סמכות שבחובה, שאף כוללת הגדרה של המועד לקיומה של החובה. אי-התקנת תקנות על-פי חובה זו היא אפוא, כך נטען, מחדל בלתי חוקי. העותרת מוסיפה וטוענת כי כתוצאה מהמחדל של אי-התקנת התקנות הציבור נחשף לסכנות בריאותיות ממשיות, ומפנה להמלצות של גופים מקצועיים שונים בישראל ובעולם באשר לדרכי ההתמודדות עם החשיפה לקרינה בלתי מייננת.

10. בהתייחס למענה שנותן החוק באמצעות הסדרים שיחולו עד להתקנת התקנות, מוסיפה העותרת וטוענת כי אין באלה די. זאת, מאחר שדו"ח ועדת המומחים אינו קובע, כך נטען, את הספים לחשיפה המתמשכת לקרינה אלא מתייחס רק לחשיבה קצרת מועד. כן טוענת העותרת כי הנחיות והמלצות המשרד להגנת הסביבה, שמכיר בעצמו בסכנות הקרינה כאמור, אינן מעוגנות בדבר חקיקה מחייב ועל כן הן אינן מיושמות בפועל. כן נטען כי העובדה שהחוק נותן מענה לתקופת הביניים שתחול עד אשר יותקנו התקנות – באמצעות הפנייה לדו"ח ועדת המומחים – אינה יכולה להתפרש כפטור מקיום החובה שבחוק או רשות שלא לנהוג על פיה.

11. להשלמת התמונה יצוין כי מכוח חוק הקרינה הותקנו תקנות הקרינה הבלתי מייננת, התשס"א-2009 שעוסקות בהיבטים מסוימים של ביצועו, כדוגמת מדידות קרינה ודיווח לממונה הקרינה ויידוע הציבור. העותרת מצביעה על כך שתקנות אלה אינן עוסקות ברמות החשיפה המותרות לקרינה או באמצעי הזהירות הנדרשים למניעת סכנת החשיפה לקרינה לפי סעיפים 25(א)(2) ו-3 לחוק, אשר בהם מתמקדת העתירה.

12. העותרת מציינת כי היא פנתה פעמים רבות בעל-פה ובכתב אל השרה להגנת הסביבה בדרישה כי תתקין את התקנות, קיימה פגישות עם נציגי המשרד וכן כתבה אליהם (תוך הפנייה למכתב מיום 25.1.2011 ולמכתב נוסף מיום 1.9.2015).

13. מבלי לפרט, יצוין כי גם ממכלול התגובות שהוגשו מטעם השרים ניתן להתרשם כי לא נעשו פעולות רבות בנושא במשך מספר שנים. בתגובה המקדמית מטעם השרים שהוגשה ביום 18.5.2016 צוין כי רק ביום 28.12.2011 הודיעו השרים על כך שהתקנות עלולות להשפיע על העלויות למשק החשמל ולכן נדרשת הסכמה לצורך התקנתן.

14. ככלל, עמדת השרים כפי שהוצגה בתגובה המקדמית היא כי אי-התקנת התקנות נובעת ממחלוקות בסוגיות מקצועיות בין משרדי הממשלה הנוגעים לדבר. בהקשר זה הודגש, בין היתר, כי עיקר המחלוקת המקצועית נסב על העלויות המגולמות בסף החשיפה המוצע על-ידי המשרד להגנת הסביבה ומשרד הבריאות בהשוואה לתועלת שצפויה לצמוח ממנו.

15. ה"תחנה" הבאה בזמן שמצוינת בתגובה המקדמית מטעם השרים היא ישיבה שהתקיימה במשרד המשפטים ביום 30.12.2015 בהשתתפות נציגיהם של משרדי הממשלה הרלוונטיים (המשפטים, האנרגיה, האוצר, הגנת הסביבה והבריאות) בניסיון לקדם עמדה מגובשת בסוגיות המקצועיות שעומדות במוקד התקנת התקנות. בישיבה סוכם שיחל תהליך מקצועי לקידום דיון בין המשרדים שיאפשר גיבוש נוסח מוסכם לתקנות. בהמשך לכך, המשרד להגנת הסביבה שקד על הכנת טיוטת תקנות מוצעות על-

ידו (להלן: טיוטת התקנות), שהועברה לדיון והערות למשרדי הממשלה הרלוונטיים ולחברת החשמל. עוד נמסר כי ביום 22.3.2016 התקיימה ישיבה נוספת של הגורמים המעורבים בגיבוש עמדת הממשלה בניסיון למפות את העמדות המקצועיות בהתייחס לטיוטת התקנות ובהמשך נערכה התייעצות פנימית. השרים ציינו כי למעשה קיימת מחלוקת מקצועית בין משרדי הממשלה וכן קיימת התנגדות של חברת החשמל לטיוטת התקנות. צוין כי בעקבות דיון נוסף שנערך ביום 8.5.2016 בהשתתפות "גורמי מקצוע בכירים" (כפי שתוארו הדברים בתגובה מטעם השרים), ובהם מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה ומשרד האנרגיה וכן בעלי תפקידים במשרד האוצר ובמשרד הבריאות, הושגו הסכמות לעניין רמות החשיפה המרביות המותרות מקום בו מדובר בחשיפה רצופה וממושכת לקרינה ממקורות קרינה חדשים, כמו גם בהתייחס לחשיפה קצרת מועד, וכן בנוגע למנגנון הפעולה ביחס להסדרת החשיפה ממקור קרינה קיים. עוד נטען כי הסכמות אלה כללו התקדמות חשובה, אלא שלשם גיבוש טיוטת תקנות סופית נדרשות הסכמות נוספות. בהמשך לכך, הוצע כי במכלול הנסיבות יתאפשר עדכון נוסף מטעם השרים בנוגע להתפתחויות בתוך שלושה חודשים.

16. ביום 1.6.2016 הוגשה תגובה מטעם חברת החשמל, במסגרתה זו הצטרפה, בעיקרו של דבר, לעמדתם של השרים, תוך חידוד היבטים מסוימים הנוגעים למחלוקת המקצועית באשר לתקנות.

17. בהודעת עדכון מטעם השרים מיום 6.9.2016 נמסר כי במהלך החודשים יוני-אוגוסט התקיימו מספר ישיבות עבודה בין משרדי הממשלה הרלוונטיים לעניין התקנת התקנות, וגובש נוסח עקרוני של הצעת תקנות בהמשך לפגישות אלה. כן צוין בהודעה זו כי נדרש פרק זמן נוסף לשם השלמת המלאכה ועל כן התבקש בית המשפט לאפשר עוד עדכון מטעם השרים. בהמשך לכך, בהחלטה מיום 27.11.2016 (השופט צ' זילברטל) נקבע, בין היתר, כי "נראה כי לעת הזו אין מקום עוד להמתין להתפתחויות בנושא התקנת תקנות, והעתירה תועבר לדיון בפני מותב תלתא".

18. בהודעה מעדכנת נוספת שהוגשה ביום 24.12.2017 נמסר כי טיוטת תקנות הוכנה על-ידי המשרד להגנת הסביבה, וזו הופצה להתייחסות גורמי הממשלה השונים בחודש מרץ 2017. כן צוין כי גם לאחר הפצתה של טיוטת התקנות לא חלה התקדמות נוספת בהליכי ההתקנה ולא הושגו ההסכמות הנדרשות לצורך לכך. על רקע זה, נמסר מטעם השרים כי בשלב זה המשרד להגנת הסביבה הגיע למסקנה שהמאמצים לגבש נוסח מוסכם לתקנות מושא העתירה הגיע לכלל מיצוי, ולכן הוא פנה למתווה פעולה אחר של קידום חקיקה בנושא. בהמשך לכך, ביום 21.11.2017 הופץ להערות הציבור תזכיר חוק הגנת הסביבה (תיקוני חקיקה), התשע"ח-2017 שעניינו ביטול חובת התקנתן של תקנות ביחס לחלק מסעיפי תקנות החובה – וזאת בהתאם להחלטה 2588. יחד עם זאת, נמסר

כי קיימות מחלוקות מהותיות בין גורמי הממשלה אף בנוגע לסעיף הרלוונטי בתזכיר החוק. מטעם השרים נטען אפוא כי הפנייה לקידום הליך של חקיקה ראשית עולה כדי שינוי נסיבות מהותי שמעלה ספק אם יש עוד מקום לדון בעתירה במתכונתה המקורית.

19. ביום 27.12.2017 התקיים דיון בעתירה (המשנה לנשיאה ח' מלצר והשופטים ע' ברוך ו-י' אלרון). בדיון הודגש מטעם השרים הקושי בקידומו של הליך התקנת התקנות כמצוות המחוקק. על רקע האמור, הוצא בעתירה צו על-תנאי.

20. בבקשה מטעם השרים מיום 28.3.2018 צוין כי בשים לב להערות בית המשפט במהלך הדיון שהתקיים, הגורמים הרלוונטיים במשרדי הממשלה פועלים על מנת לקדם את התקנת התקנות ובתוך כך התבצעה פנייה לוועדת שרים לענייני רגולציה כדי שזו תכריע במחלוקות הקיימות בין הגורמים השונים. על כן, התבקש פרק זמן נוסף לשם מיצויים של מאמצים אלה.

21. לאחר החלטות ארכה שניתנו במספר מועדים נוספים (בימים 29.3.2018, 1.7.2018, 12.7.2018 ו-26.7.2018, המשנה לנשיאה מלצר) הוגש לבסוף ביום 26.7.2018 תצהיר התשובה מטעם השרים (בחתימתם של ראש אגף מניעת רעש וקרינה במשרד להגנת הסביבה וסמנכ"לית החטיבה הפיננסית כלכלית ברשות החשמל). על-פי האמור בו, לאחר קיום מספר ישיבות מעמיקות בנושא התקנת התקנות, הגיעו המשרד להגנת הסביבה ומשרד האנרגיה להסכמות עקרוניות על נוסח מוצע של התקנות, וכי כעת עמלים הגורמים הרלוונטיים על ניסוחן הלכה למעשה.

22. להשלמת התמונה יוער כי עוד קודם לכן, ביום 28.6.2018 הגישה אף חברת החשמל כתב תשובה מטעמה הנתמך בתצהיר. לשיטתה, אי-התקנת התקנות אינה חושפת את הציבור לסיכון, בהתחשב בכך שהמחוקק צפה את אפשרות העיכוב אף בהליך התקנת התקנות וקבע בעניין זה הסדר מפורש המתבסס על דו"ח ועדת המומחים. ממילא, צוין כי באופן עקרוני חברת החשמל אינה מתנגדת להתקנת תקנות שיקבעו ערכי סף לקרינה בלתי מייננת מרשת החשמל. לגוף הדברים, טענה חברת החשמל כי אין בנמצא הוכחה לקיומן של השפעות בריאותיות כרוניות כתוצאה מחשיפה לשדות מגנטיים בערכים נמוכים מ-50,000 מיליגאוס, וכי היא עוקבת אחר התפתחות הידע המדעי בנושא. עוד נטען כי ערך הסף המחייב בישראל כיום, 1,000 מיליגאוס, מגלם מקדם ביטחון ניכר ממילא והוא עולה בקנה אחד עם עמדת הגופים הבינלאומיים העוסקים בתחום.

23. בהחלטה מיום 29.7.2018 (המשנה לנשיאה מלצר) נקבע כי העתירה תיקבע לדיון המשך בפני ההרכב, וכי תוגש הודעת עדכון מטעם השרים בדבר הליך התקנת התקנות עד 14 ימים לפני מועד הדיון שייקבע.

24. לאחר החלטות ארכה נוספות שניתנו בימים 16.12.2018 ו-24.12.2018 (המשנה לנשיאה מלצר), ביום 25.12.2018 הוגשה הודעה מעדכנת מטעם השרים. בהודעה נמסר כי לאחר מאמצים רבים עלה בידי גורמי המקצועי במשרדי הגנת הסביבה, האנרגיה והאוצר להגיע לנוסח מוסכם של טיוטת תקנות, וזה פורסם להערות הציבור ביום 23.12.2018. עוד צוין כי לאחר שיתגבש נוסח סופי של טיוטת התקנות בתום שלב קבלת הערות הציבור, תפנה השרה להגנת הסביבה לשרי האוצר והאנרגיה בהתאם לאמור בחוק הקרינה לשם קבלת הסכמתם לנוסח הסופי של התקנות ובטרם העברתו לאישור ועדת הפנים. זאת, לצד פניה שתיעשה לשר הבריאות במסגרת חובת ההיוועצות בחוק. בהתאם, התבקש פרק זמן נוסף לשם הגשת הודעת עדכון נוספת בדבר התקדמות הליכי התקנת התקנות.

25. ביום 27.12.2018 התקיים דיון נוסף בעתירה, זו הפעם בהרכב הנוכחי. בדיון זה הובהר כי על השרים להוסיף ולפעול בהתאם לחובתם הסטטוטורית. בתום הדיון ניתנה החלטה שהורתה על הגשת הודעה מעדכנת נוספת.

26. בהודעה המעדכנת מטעם השרים מיום 28.3.2019 צוין כי בשלב זה הגורמים המקצועיים הרלוונטיים בוחנים את ההערות בנוגע לטיוטת התקנות, והתבקשה רשות לשוב ולעדכן בדבר התקדמות ההליך, וזאת בין היתר על רקע תקופת הבחירות לכנסת ה-21.

27. ביום 14.4.2019 הגישה העותרת התייחסות מטעמה להודעה המעדכנת מטעם השרים מיום 28.3.2019. בעיקרו של דבר, ביקשה העותרת כי יינתן צו מוחלט המורה להתקין תקנות שיקבעו את רמות החשיפה המירביות המותרות לחשיפה ממושכת לקרינה מרשת החשמל, וזאת מאחר שלשיטתה לא ניתנה תשובה או התייחסות מטעם השרים לצו על תנאי שניתן ביום 27.12.2017. נטען כי הסף לחשיפה רציפה וממושכת לקרינה ממקור קרינה ברשת החשמל הוא הסף החשוב ביותר, שכן חשיפה זו עלולה להסב לציבור את נזקי הבריאות הכבדים ביותר – בעוד חשיפה קצרת טווח מסוכנת מטבעה הרבה פחות, וכי טיוטת התקנות אינה מתייחסת כלל לסוגיה זו.

28. בהחלטה מיום 7.5.2019 (המשנה לנשיאה מלצר), נקבע כי תוגש הודעה מעדכנת נוספת מטעם השרים בדבר השלב בו מצוי הליך התקנת התקנות, שתכלול התייחסות "לסוגיית החשיפה הכרונית הרציפה לקרינה ממקור קרינה ברשת חשמל, ובתוך כך אף לאפשרות התקנת תקנות שתקבענה את רמות החשיפה המירביות המותרות לחשיפה כנ"ל".

29. ביום 31.7.2019 הגישה חברת החשמל תגובה שבה נטען כי אין יסוד לדרישתה של העותרת להתערב בתוכן התקנות. כן נטען כי הליך התקנת התקנות מצוי בעיצומו, ואין זו העת לתקוף את ההצעה שנידונה עוד בטרם התקבלה. בהקשר זה נטען כי משעה שהתקבלה הודעה מטעם השרים לפיה נעשית עבודה לקידום התקנת התקנות, ואף פורסמה טיוטה להערות הציבור, הרי שהעתירה מוצתה ואין לעותרת עוד עילה להתמיד בעתירתה הנוכחית.

30. לאחר שתי החלטות ארכה נוספות מהימים 1.8.2019 ו-9.9.2019 (המשנה לנשיאה מלצר), הוגשה הודעה מעדכנת מטעם השרים ביום 11.9.2019, ובה הם ביקשו כי בנסיבות התפזרותה של הכנסת ה-21 יינתן להם פרק זמן נוסף לשם הגשת הודעת עדכון, כדי שיתאפשר לממשלה החדשה שתוקם להכריע באופן סופי לגבי נוסח התקנות. כן צוין כי נכון למועד הגשת ההודעה, הגורמים המקצועיים המשיכו בבחינת ההערות לנוסח טיוטת התקנות, והמטרה היא להביא לכך שבהקדם האפשרי זו תובא בפני השרים הנוגעים בדבר לשם הכרעה בטרם הנחת התקנות על שולחנה של ועדת הפנים. בנוגע לדרישתה של העותרת כי ייקבעו במסגרת התקנות "רמות החשיפה המירביות המותרות לחשיפה כרונית רציפה", צוין כי המסגרת הדיונית של העתירה במתכונתה הנוכחית נוגעת לעצם התקנת התקנות, להבדיל משאלת תוכן. לגוף הדברים הודגש כי כאמור במכתבו של המשרד להגנת הסביבה לעותרת מיום 25.3.2019, על אף שבטיוטת התקנות לא נקבע סף מספרי לחשיפה ממושכת, נקבעו בה הסדרים שמאפשרים את הורדת החשיפה לקרינה ממתקני חשמל בהתאם להסדרים המקובלים במדינות רבות.

31. בהחלטה מיום 25.12.2019 (המשנה לנשיאה מלצר) נקבע כי השרים יעדכנו בנוגע להשלמת טיוטת התקנות לקראת הנחתה על שולחן ועדת הפנים עד ליום 15.4.2020.

32. בהמשך ניתנו מספר החלטות ארכה נוספות בימים 16.4.2020 ו-21.4.2020 (המשנה לנשיאה מלצר), וביום 19.7.2020 הוגשה עוד הודעה מעדכנת מטעם השרים. בהודעה זו נמסר כי נוסחה של טיוטת התקנות המקובל על כלל גורמי המקצועי במשרדי הממשלה הרלוונטיים הועבר לעיון השרה להגנת הסביבה שאישרה אותו, ובעקבות זאת נעשתה פנייה מטעמה בהתאם להוראות סעיף 25 לחוק הקרינה לקבלת הסכמת שרי האוצר והאנרגיה, ולשר הבריאות במסגרת חובת ההיוועצות. על כן התבקשה ארכה להגשת הודעה מעדכנת נוספת תוך פרק זמן של 90 ימים. מנגד, בתגובה שהוגשה מטעם העותרת ביום 29.7.2020 היא טענה כי טיוטת התקנות שמקודמת אינה נותנת מענה לחשיפה הממושכת שעומדת למעשה במרכזו של הצורך בהתקנת התקנות, וכי בנסיבות אלה אין מנוס אלא להפוך את הצו על-תנאי שניתן לצו מוחלט.



33. בהחלטה מיום 30.7.2020 (המשנה לנשיאה מלצר) נקבע כי תוגש הודעת עדכון מטעם השרים עד ליום 14.10.2020, וצוין כי הדבר נעשה על יסוד ההנחה שעד אותו מועד תונח על שולחנה של ועדת הפנים טיוטת תקנות.

34. בהודעה המעדכנת מטעם השרים שהוגשה ביום 15.10.2020, צוין כי התקבלו במשרד להגנת הסביבה הסכמות לנוסח של טיוטת התקנות משרי האוצר והאנרגיה, וכן התקבל מכתב שר הבריאות בנוגע לקיום חובת ההיוועצות, כך שהושלמה קבלת העמדות הנדרשות בטרם הנחת התקנות על שולחן ועדת הפנים. צוין כי ביום 13.10.2020 פנתה השרה להגנת הסביבה ליושבת-ראש ועדת הפנים, וביקשה להביא את נוסח התקנות המוצע לאישורה. במכתב, שצורף להודעה, צוין, בין היתר, כי "מטרת התיקון המוצע היא לאמץ את עיקרי ההמלצות שבדוח ועדת המומחים – לקבוע סף חשיפה לגבי שהייה קצרת מועד בקרבת מתקן חשמל, ולגבי חשיפה ממושכת, מוצע לקבוע סדרה של אמצעים שיש לנקוט לשם צמצומה, ותקציבים שעל העוסקים בהקמה ובהפעלה של מתקני חשמל להקצות לשם כך". כן צוינו בו הסכמתם של שר האוצר ושר האנרגיה לנוסח המוצע וההתייעצות עם שר הבריאות כנזכר לעיל. בהמשך לכך נטען כי עם השלמתו של מהלך זה מתיירת העתירה דנן המופנית כלפי השרים. עוד צוין בהודעה כי טענותיה של העותרת בנוגע לתוכן התקנות שיותקנו שמורות לה, ובהקשר זה היא תוכל להגיש עתירה חדשה במידת הצורך לאחר התקנתן הסופית של התקנות, לצד שמירת טענותיה של הממשלה. בתגובתה מיום 29.10.2020 ציינה חברת החשמל כי היא אינה מתנגדת למחיקת העתירה.

35. ביום 29.10.2020 הגישה העותרת התייחסות מטעמה להודעה מעדכנת אחרונה זו מטעם השרים. לטענתה, העתירה לא מיצתה עצמה בהתחשב בכך שבניגוד לצו על-תנאי שניתן ביום 27.12.2017 ובניגוד לעמדתו של משרד הבריאות לא נקבעו בטיטות התקנות ספים ביחס לרמות חשיפה מתמשכת לקרינה מרשת החשמל, ועל כן אין לומר שקוימה החובה לעצם התקנת התקנות. עוד נטען כי בהתחשב בסכנה המתמשכת לבריאות הציבור בשל אי-התקנת הספים כאמור ועל רקע ההתעלמות מן הצו על-תנאי יש להפוך אותו להחלטי ולהורות לשרה להגנת הסביבה להתקין את התקנות בדבר רמות החשיפה המתמשכת כאמור לאלתר.

36. בהתאם להחלטת ההרכב מיום 13.12.2020, הוגשה הודעה מטעם השרים ביום 17.12.2020, ובה צוין כי בימים אלה צפויות התקנות להיקבע לדיון בהתאם ללוח הזמנים של ועדת הפנים, וכי ממילא עניין זה אינו בסמכותם של הגורמים מטעם הממשלה.

37. בהתאם להחלטת ההרכב מיום 20.12.2020, הוגשה הודעת עדכון נוספת מטעם השרים ביום 22.12.2020. בהודעה זו צוין, בין היתר, כי גורמי הממשלה טרם עודכנו ביחס לקביעתו של מועד דיון בתקנות בוועדת הפנים, וכי נמסר בעניין זה רק שהן יעלו לדיון בהתאם ללוח הזמנים של ועדת הפנים.

38. הודעת עדכון נוספת מטעם השרים הוגשה ביום 24.1.2021, בהתאם להחלטת ההרכב. בהודעה זו צוין כי המסגרת הדיונית של העתירה דנן תחומה לסוגיה של עצם התקנת התקנות, להבדיל משאלת תוכנן של אלה. לפיכך, חזרה ועלתה הטענה כי במתכונתה הנוכחית העתירה דנן מיצתה את עצמה תוך שטענות הצדדים בקשר לתוכן התקנות שיותקנו שמורות, וכי העותרת תוכל להגיש עתירה חדשה במידת הצורך לאחר התקנתן הסופית של התקנות. עוד הובהר כי בנוסח התקנות שהונח על שולחנה של הוועדה ביום 13.10.2020 נקבעו הסדרים שמאפשרים את הורדת החשיפה לקרינה ממתקני חשמל בהתאם להסדרים מקבילים בעולם. באותה הודעה אף צוין שהכנסת ה-23 התפזרה ביום 23.12.2020, עובדה שיש בה כדי להשליך על קידום ההליכים הרלוונטיים בוועדת הפנים.

39. ביום 26.1.2021, בהתאם להחלטת ההרכב מיום 25.1.2021, הגישה העותרת התייחסות להודעה מטעם השרים. בעיקרו של דבר, העותרת חזרה על טענותיה, כפי שאלה הועלו על-ידה בהתייחסות שהגישה ביום 29.10.2020, ולפיהן בניגוד לצו על-תנאי שניתן טרם נקבעו ספים לרמות חשיפה מתמשכת לקרינה מרשת החשמל, ועל כן העתירה לא מיצתה את עצמה. לשיטת העותרת, מאחר שטיוטת התקנות שהונחה על שולחנה של ועדת הפנים אינה עוסקת ברמות חשיפה מתמשכת לקרינה מרשת החשמל, שנמצאות בליבת העתירה, בעניין זה לא קיימה השרה להגנת הסביבה את חובתה הסטטוטורית.

דיון והכרעה

40. בשלב זה, הגיעה עת הכרעה. הלכה למעשה, זו עולה מהשתלשלות הדברים המתוארת: הגשת העתירה דחפה בפועל להליך התקנת תקנות שהגיע כמעט אל סיומו, וכל שנותר הוא לתת הוראות נוספות בכל הנוגע לכך. אולם, אם נאמר את זאת בלבד נימצא חוטאים לחובתנו.

41. מהלך הדברים המתואר לעיל חושף גרירת רגליים שלא ניתן להשלים עמה ביחס לחובה סטטוטורית מפורשת. חוק הקרינה כולל הוראה המטילה חובה להתקין תקנות. כידוע, חוק אינו המלצה בלבד, וכבר החל בשנות הששים של המאה הקודמת בית משפט זה נתן צווים לאכיפתן של חובות מסוג זה (ראו: בג"ץ 295/65 אופנהיימר נ' שר הפנים,

פ"ד כ(1) 309 (1966); בג"ץ 372/71 פראניו נ' שר הבריאות, פ"ד כו(1) 812, 809 (1972) (להלן: עניין פראניו); בג"ץ 7974/04 פלוני נ' שר הבריאות, פ"ד ס(1) 247, 238 (2005); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א 227-221 (2010)). הדברים מקבלים משנה עוצמה בנסיבותיו של המקרה הנוכחי, שבו החוק אף נקב בתאריך יעד להתקנת התקנות – יום 1.1.2007. אך לאחרונה חלפו להן 14 שנים מאז אותו תאריך – ותקנות אין. העתירה הוגשה לפני יותר מחמש שנים, ורק במהלך מאומץ שכלל מעורבות חוזרת ונשנית, כמעט סיזיפית של בית משפט זה, בהרכבים שונים, הגענו אל קו גמר מסוים.

42. אכן, התקנת תקנות בנושא מדעי סבוך, שמקריין (תרתי משמע) גם על בריאות הציבור וגם על אינטרסים משקיים, היא אתגר מורכב. אולם, ההתמודדות עמו הייתה מצוות החוק. זאת ועוד: העיכוב בהתקנת התקנות לא היה עיכוב קל, ובשלב מסוימים עטה כסות חצי-לגיטימית לכאורה, בבחינת "קשה אך לא מתקדמים". בהקשר זה יפים לענייננו הדברים שנאמרו זה מכבר בעניין פראניו:

"ככל שהנושא מורכב ומסובך, קשה לומר שהתקופה של קרוב לעשר שנים קצרה מדי כדי להרים את המשימה. ואין לצפות מהעותרים בפרט ומתושבי הסביבה בכלל שיראו נחמה בתקנות שהותקנו לגבי מפגעים אחרים... אך החוק קיים על-מנת שיבוצע, הלכה למעשה, ואין לסכל את כוונת המחוקק בדרכי סחבת" (שם, בעמ' 812).

43. אחת ההצדקות שהוצגו להשלמה השקטה עם ההתקדמות האיטית בטיפול בתקנות הוא הסדר הביניים שעליו הורה המחוקק: אימוץ הסטנדרט שנקבע בדו"ח ועדת המומחים. אולם, החוק לא רק שלא אימץ סטנדרט זה, אלא ראה בו מלכתחילה פתרון זמני ובלתי מספק כשלעצמו. מטעם זה, נקבע בו תאריך יעד להתקנת תקנות. האם בפתרון זמני שנקבע "עד להתקנת התקנות האמורות", כאמור בחוק הקרינה, שיווה המחוקק נגד עיניו את האפשרות שזה יחול ללא כל שינוי במשך כ-14 שנה? הפיכת הזמני והחלקי להסדר בעל אופי חצי-קבוע מעוררת מחשבות נוגות. נוסף על כך, חשוב לציין כי קיים הבדל נורמטיבי משמעותי בין תקנות שהן חקיקת משנה, לבין דו"ח של ועדת מומחים, חשובה ומכובדת ככל שתהיה – בשקיפותו של ההליך, באחריותו של מי שמופקד על ההחלטה ועוד. לא למותר לציין כי במועד כניסתו לתוקף של החוק ניתן היה אף להתקין תקנות שיאמצו, בשלב ראשון לכל הפחות, את הנורמות המשתקפות בדו"ח ועדת המומחים, כדי לקיים את מצוות המחוקק להתקין תקנות. אף דבר זה לא נעשה.

44. משאמרנו את כל זאת, יש להודות כי בשלב זה העתירה מיצתה את עצמה. הסעד שהתבקש בה מלכתחילה – הכנת נוסח תקנות על-ידי השרה להגנת הסביבה והגשתו לאישורה של ועדת הפנים – מומש.

45. אכן, התוצאה המתקבלת אינה מניחה את הדעת. הליך הטיפול בהתקנת התקנות היה ארוך שלא לצורך. יותר מכך, מועד השלמת התהליך אינו ברור. אולם, אין בידינו לתת סעד אופרטיבי נוסף בעניין זה מן הסיבה הפשוטה שהעותרת לא צירפה את ועדת הפנים של הכנסת כמשיבה, ואין בידינו לתת צו כנגד גוף שלא היה צד להליכים. חסר זה התברר רק בשלב מאוחר של ההליך ואין בו כדי להצדיק את פתיחתו בשלב הנוכחי על דרך צירוף צדדים. אין צריך לומר שזכויותיה של העותרת שמורות ככל שוועדת הפנים לא תתגייס לדיון בהצעת התקנות בתוך זמן סביר.

46. על מנת לחדד את הקושי חשוב להתייחס להליך קודם שנסב אף הוא על התקנת תקנות לפי חוק הקרינה – בג"ץ 6420/08 דבוש נ' השר להגנת הסביבה (7.2.2011) (להלן: עניין דבוש). פסק דין זה נסב אף הוא על אי-התקנת תקנות מכוח חוק הקרינה, אם כי בפן אחר שלו – הסדרת הקרינה ממתקני שידור סלולאריים. עיון בפסק הדין האמור מלמד כי כבר בשנת 2010 הונח על שולחנה של ועדת הפנים נוסח מוצע של תקנות לפי חוק הקרינה, ומטעם זה הורה בית משפט זה על מחיקת העתירה שנדונה לפניו באותו עניין בסוגיה של אי-התקנת תקנות. עם זאת, עיון בקובץ התקנות לא העלה שתקנות אלה הותקנו. על כן, ועל מנת שהתמונה המלאה ביחס להליכי התקנת תקנות לפי חוק הקרינה תהיה נגד עינינו, הורינו ביום 23.12.2020 על הגשת הודעה מטעם השרים בנוגע לפסק הדין שניתן בעניין דבוש. בהודעת העדכון מיום 24.1.2021 שנזכרה לעיל הוסבר כי הלכה למעשה, וחרף הציפייה להשלמתו של הליך התקנת התקנות באותו עניין, כפי שזו עלתה מפסק הדין, אותו הליך לא הושלם. זאת, כך הוסבר, בשל חילוקי דעות בין הממשלה לבין ועדת הפנים, שהובילו לכך שנוסח סופי של התקנות לא הונח לבסוף על שולחנה של הוועדה. חזקה על משרדי הממשלה הרלוונטיים שיעשו כל מאמץ על מנת לוודא שהפעם יסתיימו הדברים בצורה אחרת.

47. בשולי הדברים יש להוסיף, כי אפילו יושלם הליך התקנתן של התקנות דומה שטרם בא לציון גואל, שכן העותרת חולקת על התוכן המהותי של התקנות. אולם, לא זה המקום לעסוק בכך. בעיקרו של דבר, העתירה הייתה מכוונת להתקנת תקנות ועל כן היא איננה האכסניה הדיונית המתאימה לדיון מהותי בתוכנן (ראו והשוו: בג"ץ 3993/12 תנו לחיות לחיות נ' שר החקלאות ופתוח הכפר, פסקה 4 (27.4.2014); בג"ץ 9028/18 העמותה לקידום מוסר התשלומים בישראל נ' שר האוצר, פסקה 7 (30.3.2020)). לא למותר לציין כי העותרת תוכל לשוב ולפנות לבית משפט זה לאחר שתקנות כאמור יותקנו, באם יהיו לה השגות בנוגע לתוכנן, וטענות הצדדים כולם שמורות בהקשר זה (ראו והשוו: בג"ץ 8193/17 רפאל נ' שר האוצר, פסקה 4 (24.12.2018)).

48. סוף דבר: העתירה מיצתה את עצמה והגיעה אל סוף דרכה. עם זאת, ניתן לצפות כי המשרד להגנת הסביבה ישלח תזכורות מתאימות לוועדת הפנים על מנת לוודא שנוסח

התקנות המוצע יובא לדיון בה בהקדם האפשרי. הדאגה להתקנת תקנות על-פי החוק היא גם חובתו המשפטית של המשרד, וגם ביטוי לאחריותו הציבורית. התמשכות הטיפול בנושא אף מלמדת על החשיבות הנודעת להמשכות הטיפול בנושאים אלה, חרף חילופים בזהותם של ממלאי התפקידים במשרדים ממשלתיים או אף בכנסות המכהנות.

49. בהתחשב בעיכובים הקשים שחלו בתהליך ובתרומתה של העתירה לקידום הליך התקנת התקנות, המשיבים 1-3 יישאו בהוצאות העותרת בסך של 30,000 שקלים.

ש ו פ ו ת

המשנה לנשיאה ח' מלצר:

אני מסכים.

המשנה לנשיאה

השופט א' שטיין:

אני מסכים.

ש ו פ ו ת

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת ד' ברק-ארז.

ניתן היום, י"ב באדר התשפ"א (24.2.2021).

ש ו פ ו ת

ש ו פ ו ת

המשנה לנשיאה