

בית משפט העליון

2 יול 2014
9419/11

פסק-דין בתיק בג"ץ 9419/11

השופט

י' דנציגר
י' עמית
נ' סולברג

התובע

1. עיריית קריית גת

ע"י עו"ד יהושע ננר
עו"ד שרון ארצי
עו"ד אורטל אשל

- נגד -

הנתבע

1. הועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים
2. ועדת המעקב לתמ"א
3. הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז דרום
4. נשר מפעלי מלט ישראלים בע"מ

מסמך זה עשוי להכיל שינויים שהוטמנו ע"י מערכת אתר פסקדין. להסבר לחצו כאן

ע"י עו"ד תמדור עזין
עו"ד קרן גדולי
עו"ד חגי שבתאי
עו"ד יעקב שרעבי

פסק-דין

השופט י' דנציגר:

עניינה של העתירה שלפנינו בשינוי מס' 72 לתכנית המתאר המחוזית מחוז הדרום, תמ"מ 14/4 (להלן: תמ"מ 14/4) שכותרתו "אתרים לכריית חרסית וחומרי גלם נלווים" (להלן: התכנית). תכנית זו ייעדה שטחים הסמוכים לעיר קרית גת למטרות כריית חרסית וחומרי גלם נלווים. טרם אישורה של התכנית לא הורו רשויות התכנון על עריכת תסקיר השפעה על הסביבה. ואולם, נכללה בה הוראה המחייבת עריכת תסקיר טרם אישורה של תכנית מקומית והוצאת היתרים לביצוע כרייה באתרי התכנית. השאלה העיקרית העומדת לדיון לפנינו היא האם החלטת רשויות התכנון לאשר את התכנית, מבלי שהורו על עריכת תסקיר השפעה על הסביבה ומבלי שעמד לפניהן תסקיר שכזה, התקבלה כדין.

לאחר שמיעת טענות הצדדים, עיון בכתבי בי דין ובחוות דעת שהונחו לפנינו ובחינת ההלכה הפסוקה, הגעתי לכלל מסקנה כי הגם שהתכנית דנן טעונה עריכת תסקיר, מתקיימים במקרה זה התנאים למתן פטור מחובת הגשתו. תסקיר ההשפעה על הסביבה ייערך איפוא בשלב התכנון המקומי. להלן אפרט את הטעמים למסקנתי זו.

רקע

1. חרסית היא חומר גלם חיוני בהליך ייצורו של מלט. ככזו, לכרייתה ולאספקתה הסדירה נודעת חשיבות ניכרת לענפי הבינוי והסלילה בישראל. החרסית נכרית במכרות הפרוסיים ברחבי הארץ, ולאחר כרייתה היא מובלת, על פי רוב, למפעליה של המשיבה 4 (להלן: נשר). פריסתם של אתרי כריית החרסית בישראל מוסדרת בתכנית מתאר ארצית חלקית לאתרי כרייה וחציבה לחומרי גלם לבניה ולסלילה, תמ"א 14 (להלן: תמ"א 14). מטרתה של תכנית זו "להבטיח את עתודות חומרי הגלם לבניה ולסלילה באיכות נאותה ובכמויות על פי הביקוש באזורי הארץ השונים, עד לשנת 2020". ברבות הימים הסתבר כי אתרי הכרייה המסומנים בתמ"א 14 אינם מספיקים כדי לשרת את הביקוש העתידי לחרסית. לפיכך, החלו רשויות התכנון לתכנן רשימה של אתרים מוצעים כתוספת לאתרים הנזכרים בתמ"א 14. רשימה זו, אשר כונתה רשימה ב', נערכה על בסיס סקר ארצי של חומרי גלם למשק הבניה אשר נערך על ידי המכון הגיאולוגי. ואולם, בסופו של יום לא אושרה רשימה ב' כשינוי לתמ"א 14 והוחלט, תחת תכנונה של רשימה זו, לערוך תכנית מעודכנת למשק הכרייה והחציבה, היא תמ"א 14ב. כחלק מהליך תכנונה של תמ"א 14ב התכנסה ועדת עורכים אשר ערכה, בין היתר, מסמך מדיניות תכנון וניהול למשק הכרייה והחציבה (להלן: מסמך המדיניות). בעוד תמ"א 14ב מצויה בשלבי תכנון הגיעו מוסדות התכנון לכלל מסקנה כי המחסור הצפוי בחרסית אינו מאפשר להמתין עד לאישורה של תכנית זו. על כן, הוחלט לקדם מסמך זה עשוי להכיל שינויים שהוטמעו ע"י מערכת אתר פסקדין. להסבר לחצו כאן

את עריכתה של התכנית מושא עתירה זו, ובכך לייעד כבר עתה לכרייה אחד מן האתרים אשר נזכרו במסגרת רשימה ב' לתמ"א 14, אם כי בהיקף נרחב יותר מאשר המוצע ברשימה זו.

2. הליך אישורה של התכנית החל בראשית שנת 2008, אז פנתה נשר למשיבה 3 (להלן: הועדה המחוזית) וביקשה ממנה ליזום את תכנון התכנית. הועדה המחוזית נענתה והחליטה להגיש את התכנית ביום 23.6.2008 החליטה הועדה המחוזית להעביר את התכנית להתייעצויות עם הועדות המקומיות ולהערותיהם של חברי הועדה המחוזית. ביום 8.9.2008 ערכה הועדה המחוזית דיון נוסף בתכנית. הועדה שמעה את הערותיהם של המפקח על המכרות, מינהל מקרקעי ישראל, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, קרן קיימת לישראל וחברי הועדה, והחליטה להמליץ למועצה הארצית על הפקדת התכנית בתנאים.

הואיל והתכנית ייעדה שטחים למטרות כרייה, נשלט הליך אישורה, בין היתר, על ידי הוראות תמ"א 14. בהתאם לסעיף 8.1.1 לתמ"א 14, מותנה אישורה של תכנית המייעדת לכרייה שטחים אשר לא נזכרו בתמ"א 14 בקבלת אישור ועדת המשנה, אשר תדון בתכנית לאור חוות דעת שתקבל מהמשיבה 2 (להלן: ועדת המעקב). ועדת המעקב היא גוף אשר הוקם בהתאם להוראות תמ"א 14. תפקידה "לעקוב" אחר אופן יישומה של תמ"א 14 ולדון בהצעות לשינויה או עדכונה. חבריה של ועדת המעקב הם נציגי משרד הפנים, המשרד להגנת הסביבה, הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים, המכון הגיאולוגי והחברה להגנת הטבע. ואכן, ביום 8.1.2009 קיימה ועדת המעקב דיון בתכנית. בדיון נשאו דברים נציג לשכת התכנון המחוזית ונציג מטעם נשר. בתום הדיון החליטה ועדת המעקב להמליץ לוועדת המשנה לאשר את התכנית, בכפוף למספר תנאים ולעריכת סיור בשטח האתרים, אשר נערך בפועל ביום 8.3.2009. בהתאם להמלצה זו, ביום 12.5.2009 קיימה ועדת המשנה דיון בתכנית ובסופו היא החליטה לקבל את המלצת ועדת המעקב ולהורות על הפקדתה.

לאחר הפקדת התכנית הגישה העותרת את התנגדותה לתכנית. בהתנגדותה מיום 16.6.2010 טענה העותרת, בין היתר, כי "התכנית לעטוף ולחנוק את העיר קרית גת באתר כרייה בגודל של כ-15,000 דונם (!), במרחק של כמאה מטרים ואולי אף פחות מכך מאזורים המשמשים למגורים בפועל, לוקה בפגם חמור של אי חוקיות ואיננה מתיישבת בשום מישור שהוא - תכנוני, סביבתי, בריאותי וחברתי עם קיומה היום והתפתחותה בעתיד, של העיר קרית גת". כן טענה העותרת כי אין לאשר את התכנית טרם עריכתו של תסקיר השפעה על הסביבה. ביום 16.8.2010 קיימה הועדה המחוזית דיון בהתנגדויות ודחתה את עיקרן. באשר לטענה בדבר אי עריכת תסקיר השפעה על הסביבה ציינה הועדה המחוזית כי "מדובר בתכנית מתאר מחוזית חלקית בקנ"מ 1:100,000 שלא ניתן לבצע מכוחה עבודות כרייה וחציבה. הצורך בהכנת תסקיר השפעה על הסביבה... יבחן לעת הכנת תכניות מפורטות". הועדה המחוזית החליטה להמליץ לפני המועצה הארצית לתכנון ובניה על אישור התכנית.

ביום 9.6.2011 הגישה העותרת לוועדת המשנה השלמת טענות להתנגדות מטעמה. בהשלמתה חזרה העותרת על עיקר טענותיה לפני הועדה המחוזית. העותרת הדגישה כי לא נערך תסקיר השפעה על הסביבה עובר להפקדת התכנית ולא נערכה בחינת חלופות, מעבר לבחינה אשר נערכה על ידי נשר שהינה גורם מעוניין. ביום 12.7.2011 קיימה ועדת המשנה דיון בהתנגדויות במהלכו אף שמעה דברים מסמך זה עשוי להכיל שינויים שהוטמנו ע"י מערכת אתר פסקדין. להסבר לחצו כאן

מפי ראש עיריית קרית גת. בתום הדין החליטה ועדת המשנה לאמץ את המלצת הועדה המחוזית ולאשר את התכנית בכפוף למספר תיקונים.

הוראות התכנית

3. התכנית מושא העתירה חלה על שישה תאי שטח באזור קרית גת. תאי השטח הרלוונטיים לעתירה דן הם תא שטח 05 ותא שטח 06, המצויים בסמוך לעיר קרית גת ומשתרעים על כ-10,000 דונמים (להלן: האתרים). תא שטח 06 אף מצוי באזור המסומן בתכניות אחרות כתחום בינוי עירוני של העיר קרית גת. בהתאם להוראות התכנית, הכרייה בשטח האתרים תבצע באופן מדורג, כאשר בשלב הראשון תבצע כרייה בתא שטח 03 אשר אינו סמוך לעיר קרית גת, ורק לאחר סיומן של עתודות חומר הגלם באתר זה תעבור פעילות הכרייה לתא שטח 05, ולאחריו לתא שטח 06. התכנית הבהירה כי לאחר ביצוע הכרייה בתא שטח 05 יחזור השטח ליעוד קרקע חקלאית ולאחר ביצוע הכרייה בתא שטח 06 תשוב הקרקע ליעוד בינוי עירוני. כאמור, בהתאם לסעיף 12.2 לתכנית "תנאי לתחילת עבודות בשטח יהיה אישורה של תכנית מקומית". בהתאם לסעיף 12.5 לתכנית, התכנית המקומית "תלווה בתסקיר השפעה על הסביבה או מסמך סביבתי הכולל התייחסות להיבטים סביבתיים ונופיים בכלל ובעיקר בכל הנוגע לשינוע החומרים, ניצפות האתרים מישובים סמוכים, היבטי רעש ואיכות אוויר". תכנית מקומית זו אף תכלול התייחסות נרחבת לשיקומם של האתרים.

בחינת חלופות

4. לאחר הגשת העתירה ובעקבות הצו על תנאי שניתן ביום 27.9.2012, פתחו המשיבות 1-3 (להלן: רשויות התכנון או הרשויות) בהליך לבחינתן של חלופות אפשריות נוספות למיקום האתרים. במסגרת הליך זה סקרו הרשויות 22 אתרים פוטנציאליים. המשותף לאותם אתרים הוא כי הם מצויים במרחק אשר אינו עולה על 50 ק"מ ממפעלי נשר ברמלה ובהר טוב. קריטריון סינון זה נועד לצמצם את ההשלכות השליליות הכרוכות בשינוע חרסית למרחקים ארוכים. לאחר שאותרו האתרים התבקשו מספר משרדי ממשלה לחוות דעתם ביחס לאתרים אלו ולדרגם על פי קריטריונים שונים. גם המשרד לאיכות הסביבה התבקש לדרג את האתרים בהתאם למספר קריטריונים סביבתיים, לרבות רגישותם הנופית ואיכות האוויר בהם. לאחר הדירוג המליצו משרדי הממשלה על חמישה אתרים, ביניהם על האתר מושא העתירה. המלצה זו הובאה לפני ועדת המשנה אשר החליטה להותיר על כנה את החלטתה הקודמת ולאשר את התכנית. כן החליטה הועדה להמליץ על הכללתם של חלק מן האתרים עליהם המליצו משרדי הממשלה במסגרת תמ"א 14ב.

טענות העותרת

5. העותרת - באמצעות בא כוחה עו"ד יהושע ננר - טוענת כי לא עמדה לפני הרשויות תשתית עובדתית שלמה טרם קיבלו את החלטתן. נטען, כי מחדל זה מתבטא, בעיקר, באי עריכתו של תסקיר השפעה על הסביבה טרם אישור התכנית. בהעדר תסקיר, לא היה בידי רשויות התכנון לשקול כיאות את שיקולי איכות הסביבה. הואיל והתכנית היא בעלת השפעה פוטנציאלית ניכרת ובלתי הפיכה על הסביבה, על

מסמך זה עשוי להכיל שינויים שהוטמנו ע"י מערכת אתר פסקדין. להסבר לחצו כאן

העיר, על בריאות האדם, על איכות חייו ועל קניינו, לא היו הרשויות רשאיות להתעלם משיקולים אלו. לטענת העותרת, אי עריכת התסקיר בשלב זה היא בגדר הפרה של הוראת תקנה 2 לתקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשס"ג-2003 (להלן: תקנות התסקיר). העותרת סמוכה ובטוחה כי לו היה נערך תסקיר - לא היו רשויות התכנון מאשרות את התכנית.

לטענת העותרת, האתרים מושא התכנית יגרמו לנזקים סביבתיים, כלכליים, בריאותיים, חברתיים ותדמיתיים ניכרים לעיר קרית גת ולתושביה. העותרת מפנה בעניין זה לעמדת משרד הבריאות המובאת במכתבו של ד"ר איתמר גרוטו, ראש שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות (להלן: מכתב גרוטו) ולחוות דעת רפואית מאת פרופ' איתן כרם (להלן: חוות דעת כרם). כן מפנה העותרת לעמדת סגן שר הבריאות, אשר ביקש מועדת המשנה לעכב את הדיון בתכנית עד לעריכת סקר השפעה על הסביבה ומסמך סביבתי בריאותי. לטענת העותרת, הועדה התעלמה מפנייה זו, התעלמות העולה כדי פגם היורד לשורשה של החלטתה. העותרת מוסיפה וטוענת כי האתרים צפויים לפגוע בערכי נוף באזור העיר, ליצור מפגעי רעש, לפגוע בבתי גידול, במערכות אקולוגיות ובשטחים פתוחים ולהכביד על כבישי קרית גת. העותרת אף מעריכה כי לא יתבצע שיקום משמעותי של שטח האתרים לאחר הפעלתם. העותרת טוענת כי התכנית אינה ראויה אף משום שהיא מטילה את מלוא "העלויות החיצוניות" של משק הכרייה על תושבי קרית גת. העותרת מסבירה כי אזור הדרום הוא הספק העיקרי של משאבי החרסית בישראל. חרף זאת, החרסית "מיוצאת" על פי רוב מן הדרום ותושביו אינם נהנים מפירות הכרייה.

6. העותרת טוענת כי התכנית עומדת בסתירה למדיניות משק הכרייה והחציבה כפי שהיא עולה ממסמך המדיניות. העותרת מסבירה כי האתרים אינם עומדים באמת המידה של פיתוח בר קיימא; אינם משקפים איזון ראוי בין צרכי משק הבניה והסלילה לבין שיקולי איכות הסביבה ואינם עולים בקנה אחד עם מכלול התכליות הסביבתיות המופיעות במסמך המדיניות. העותרת מוסיפה כי תכנון האתרים באמצעות תכנית מחוזית מהווה מחסף שמטרתו לחמוק מיישום הוראות מסמך המדיניות ותמ"א 14ב. כן טוענת העותרת כי רשויות התכנון אימצו באופן עיוור את המלצת נציגי נשר ומוסיפה כי קיים טעם לפגם בכך שמציג התכנית הוא גורם פרטי. העותרת מוסיפה וטוענת כי ועדת המעקב נהגה באופן פסול שעה שלא שמעה עמדתם של גורמים נוספים ורלוונטיים, לרבות העותרת עצמה.

7. העותרת טוענת כי התכנית עומדת בניגוד להוראות תמ"א 14. לטענתה, תמ"א 14 מורה כי בעת תכנונם של אתרי כרייה יש לפעול למניעת מפגעים סביבתיים ונופיים. תמ"א 14 אף אוסרת על ביצוע שימושים העלולים להיות מושפעים מפיצוצים, רעש, אבק או זיהום אוויר ב"תחום ההשפעה" של האתר, המוגדר כמצוי במרחק של 500 מטרים מן האתר. העותרת מוסיפה וטוענת כי סעיף 8.1.5 לתמ"א 14 אינו מאפשר ליעד אתרים חדשים לכרייה אלא בדרך של ניצול מוקדם של חומרי גלם המצויים באזורי בינוי עירוני. העותרת מוסיפה וטוענת כי ועדת המעקב לא ביצעה כראוי את התפקיד המיועד לה בתמ"א 14 עת המליצה על אישור התכנית. לטענתה, ועדת המעקב נמנעה מלהגיש לוועדת המשנה חוות דעת מפורטת, לא ערכה חקירה עצמאית ולא נתנה משקל של ממש לצרכי העיר קרית גת. לנוכח מחדלים אלו, הרי שהחלטת ועדת המעקב התקבלה "כלאחר יד", מבלי שנערך איזון של ממש בין צרכי הכרייה לבין שיקולי איכות הסביבה. העותרת מוסיפה וטוענת כי ועדת המעקב ייחסה משקל מופרז לעמדת נציגי נשר.

מסמך זה עשוי להכיל שינויים שהוטמנו ע"י מערכת אתר פסקדין. להסבר לחצו כאן

לטענת העותרת, פגמים אלו בעבודת ועדת המעקב יורדים אף לשורש החלטתה של ועדת המשנה, שכן ועדת המשנה סמכה על המלצת ועדת המעקב מבלי שערכה אף היא בדיקה וחקירה משל עצמה.

8. העותרת טוענת כי התכנית עומדת בניגוד לתכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור תמ"א 35 (להלן: תמ"א 35). היא מסבירה כי חלק משטח האתרים חופף שטחים המיועדים למרקם עירוני לפי תכנית זז. הואיל ותמ"א 35 היא תכנית ארצית, אין התכנית יכולה להתגבר על הוראותיה. העותרת מוסיפה וטוענת כי התכנית סותרת את הוראותיה ואת תכליתה של תמ"מ 14/4. לטענתה, חלק מן האתרים ממוקמים באזור המסומן "בינוי עירוני" בתכנית זז. בנוסף, התכנית עומדת בניגוד להוראות תמ"מ 14/4 העוסקות בחשיבות שבשמירה על ערכי הטבע והנוף הייחודיים של מחוז הדרום.

9. העותרת מציינת כי מהחלטת האישור עולה כי ועדת המשנה נסמכה בהחלטתה על מסמך הבנות בין משרד הבינוי והשיכון, משרד התשתיות הלאומיות, מנהל מקרקעי ישראל ונשר (להלן: מסמך ההבנות). לטענת העותרת, מסמך זה עוסק בעיקרו בהסדרת כיווני ההתפתחות העתידיים של העיר קרית גת, זאת אף על פי שהעותרת לא הייתה מודעת למסמך וממילא לא הייתה שותפה לגיבושו. העותרת טוענת כי מדובר בהתנהלות פטרנליסטית, המעידה על מתן משקל מופרז לעמדות נשר. כן טוענת העותרת כי המסמך לא צורף להחלטת האישור, ובכך הפרו הרשויות את עקרון השקיפות.

10. העותרת טוענת כי הבדיקה הנוספת שערכו הרשויות הייתה "תפורה מראש" למידותיו של האתר בקרית גת. היא מסבירה כי המגבלה שקבעו הרשויות - מיקומו של האתר במרחק 50 ק"מ ממפעלי נשר - צמצמה את החלופות האפשריות והעלתה באופן מלאכותי את דירוגו של האתר בקרית גת. כן טוענת העותרת כי הבדיקה ייחסה חשיבות מועטה בלבד לשיקולים הסביבתיים, ולא כללה עריכה של תסקיר סביבתי או התייחסות לשיקולים חשובים כגון מרחק האתר מאזורי מגורים. העותרת מוסיפה וטוענת כי הבדיקות שערך המשרד לאיכות הסביבה כחלק מהליך הבדיקה היו שטחיות ורשלניות. היא מעירה כי הפרמטרים שנקבעו לבחינת האתרים מושא העתירה היו זהים לאלו שנקבעו לאתר כרייה אחר הממוקם "בלב הישימון", עובדה המגלה כי הרשויות לא נתנו דעתן לפגיעה האפשרית בתושבי העותרת.

תשובת רשויות התכנון

11. רשויות התכנון - באמצעות באת כוחן עו"ד תדמור עציון - טוענות כי העתירה אינה מגלה עילה להתערבותו של בית משפט זה. הרשויות מסבירות כי מטרת התכנית היא לתת מענה לחשש מפני מיצוי מקורות החרסית בישראל, מיצוי העלול לפגוע פגיעה חמורה בענפי הבניה והסלילה. הרשויות מציינות כי ממסמך המדיניות עולה כי החל משנת 2014 צפוי מחסור בעתודות החרסית, ומסבירות כי הרחבת האתרים הקיימים אך תדחה את המחסור הצפוי לשנת 2020 ולא תפתור את הבעיה ארוכת הטווח. הן מציינות כי טענות העותרת הן טענות מסוג "Not In My Back Yard" - NIMBY.

הרשויות טוענות כי התכנית לא תפגע פגיעה של ממש בעותרת ובתושביה. הן מדגישות כי התכנית איננה מאפשרת הוצאת רישיונות כרייה, אלא לאחר אישור תכנית מקומית. הן מוסיפות ומסבירות כי העיר קרית גת צפויה להתפתח לכיוון צפון, ולא לכיוונים בהם עוסקת התכנית, מה גם שהאתרים אינם מצויים בתחום

מסמך זה עשוי להכיל שינויים שהוטמעו ע"י מערכת אתר פסקדין. להסבר לחצו כאן

השיפוט של העותרת. הרשויות טוענות כי תמ"א 14 מאפשרת כרייה באזורים המיועדים לפיתוח ולבינוי, כך שאין סתירה בינה לבין התכנית. התכנית אף קובעת כי בתא שטח 06 תינתן עדיפות לבינוי עירוני על פני כריית חרסית. הרשויות מוסיפות וטוענות כי העובדה כי שטח האתרים מיועד בחלקו לפיתוח עתידי למגורים מהווה שיקול התומך בהצבת שטחי הכרייה במקום זה. הן מסבירות כי בדרך זו ניתן יהיה לנצל את משאבי הטבע באזור טרם התחלת הבניה, ובשלב מאוחר יותר לבנות בשטח יחידות מגורים. במובן זה משקפת התכנית מדיניות של פיתוח בר-קיימא, המכוונת לניצול מיטבי של משאבי הקרקע.

12. רשויות התכנון טוענות כי אין יסוד לחששה של העותרת מהשפעותיה הסביבתיות השליליות של הכרייה. הרשויות מסבירות כי חרסית נכרית באמצעות כלים קלים כגון מחפרון, ללא כלים הנדסיים או חומרי נפץ. בשל עומקה הרדוד של החרסית, הכרייה מתפרסת אמנם על שטחים נרחבים, אך שיקום פני הקרקע לאחריה הוא פשוט באופן יחסי. כן מציינות הרשויות כי חרסית היא אדמה לחה ועל כן כרייתה אינה גורמת לפיזור אבק משמעותי. רשויות התכנון מעירות כי כבר עתה מתקיימת באזור מושא העתירה פעילות חקלאית, העלולה ליצור מפגעים דומים לאלו להם טוענת העותרת. הן מוסיפות כי בין בתי התושבים לאתרים מצוי כביש מס' 40, הגורם בעצמו למפגעי רעש וזיהום. יתרה מכך, לשיטת הרשויות טענות העותרת בדבר השפעות התכנית הן מוקדמות ואינן בשלות. הן מסבירות כי ההשלכות הסביבתיות של האתרים עתידות להתברר במהלך תכנונה של התכנית המקומית, אז גם תיערך בדיקה סביבתית מתאימה. לטענת הרשויות, שלב הדיון בתכנית המקומית הוא המתאים ביותר לביורור טענות העותרת, בין היתר משום שיייתכן כי בשלב זה יצומצם שטח האתרים או שיוחלט להרחיקו מבתי קרית גת.

13. רשויות התכנון טוענות כי לא היה מקום לערוך תסקיר השפעה על הסביבה טרם אישור התכנית. הן מסבירות כי תקנה 2(2) לתקנות התסקירים אליה מפנה העותרת אינה מחייבת עריכת תסקיר, אלא כאשר התכנית צפויה להשפיע באופן ניכר על הסביבה. הואיל ועמדתן היא כי לא תיגרם השפעה שכזו, הרי שלא היה עליהן לערוך תסקיר. כן טוענות הרשויות כי אף אם הייתה קמה חובת עריכת תסקיר לפי תקנה 2(2) מוסד התכנון רשאי, בהתאם לתקנה 3(ב), להורות על דחיית התסקיר לשלב התכנון המפורט. לטענת הרשויות, מדיניות זו עולה בקנה אחד עם הוראות תמ"א 14, המחייבת הכנת תסקיר דווקא בשלב התכנון המפורט. הרשויות מוסיפות כי אף לאחר אישור התכנית המפורטת תהא פעילות הכרייה כפופה לדינים המסדירים פעולות העלולות להקים מפגעי רעש או זיהום אוויר. כן טוענות הרשויות כי הן שקלו את כל השיקולים הרלוונטיים בעת שקיבלו החלטתן. רשויות התכנון מסכימות כי לנשר הייתה השפעה על עיצוב התכנית, וזאת עקב היותה מומחית בתחום כריית החרסית. עם זאת, הצעות נשר לא התקבלו באופן אוטומטי, אלא הופעל על ידן שיקול דעת עצמאי ומקצועי בבחינתן של הצעות אלה.

14. רשויות התכנון טוענות כי תכנונה של התכנית נעשה בהתאם למנגנון הוספת האתרים הקבוע בתמ"א 14. כן טוענות הרשויות כי התכנית עולה בקנה אחד עם הוראות תמ"א 35, וזאת משום שתכנית זו מאפשרת למקם אתרי כרייה באזורים המוגדרים כאזורי "מרקם עירוני". הרשויות מוסיפות כי התכנית מתיישבת עם הוראות תמ"מ 14/4, מה גם שהתכנית היא למעשה עדכון לתמ"מ 14/4 כך שאף אם הייתה סתירה בין התכניות עדיין הוראות התכנית צריך שתגברנה.

תשובת נשר

מסמך זה עשוי להכיל שינויים שהוטמעו ע"י מערכת אתר פסקדין. להסבר לחצו כאן

15. נשר - באמצעות באת כוחה עו"ד קרן נדולני - חוזרת על עיקר טענות הרשויות. בתשובתה היא מדגישה במיוחד את המחסור הצפוי בעתודות חרסית, ואת חשיבותם של האתרים מושא העתירה להתמודדות עם בעיה זו. נשר טוענת כי ביצוע בדיקה סביבתית מלאה בשלב התכנון המיתארי אינו יעיל, אינו הגיוני ואינו נדרש על פי הדין או התכניות הרלוונטיות. נשר מסבירה כי "חלופת האפס", קרי החלופה שלא להקים כלל את האתרים באזור שנבחר, נבחנה על ידי הרשויות ועל ידי משרדי הממשלה במסגרת בדיקתם המשלימה ונדחתה מטעמים ענייניים. המקום הראוי לבחינת ההיבטים הסביבתיים של האתרים הוא שלב התכנון המפורט, בו יקבעו גבולות אתרי הכרייה, אופי הכרייה, עומקה, היקפה וכיו"ב. לטענת נשר, הבדיקה הסביבתית תהא אמינה רק לאחר שיתבררו פרמטרים אלו, מה גם שעריכת תסקיר בשלב התכנון המפורט תואמת את הנוהג של מוסדות התכנון. נשר מעירה כי הקריטריונים שנבחנו על ידי המשרד לאיכות הסביבה בשלב הבדיקה המשלימה מעלים כי השפעתו הסביבתית של אתר קרית גת תהא נמוכה. כן טוענת נשר כי רמת הפירוט הנמוכה של התכנית אינה מצדיקה עריכת תסקיר בשלב זה.

דיון והכרעה

16. כאמור לעיל, השאלה העיקרית העומדת לדיון בעתירה זו, בהתאם לצו על תנאי שניתן, היא המועד הראוי לעריכתו של תסקיר השפעה על הסביבה. תסקיר השפעה על הסביבה מוגדר בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבניה) כ:

"מסמך הסוקר את הקשר שבין תכנית מוצעת לבין הסביבה שבה היא מיועדת להתבצע, לרבות הערכות לגבי השפעות צפויות או חזויות של התכנית על אותה סביבה ופירוט האמצעים הדרושים למניעה או לצמצום השפעות שליליות, כפי שייקבע בתקנות".

מטרתו העיקרית של תסקיר ההשפעה על הסביבה היא ליתן בידי רשות התכנון תשתית עובדתית מהימנה ומקיפה עליה תבסס את החלטותיה התכנוניות. באמצעות תשתית זו תמלא רשות התכנון את חובתה לשקול בכובד ראש שיקולים הנוגעים לאיכות הסביבה, שכן "ככלל, אין לאשר תכנית בדרג תכנוני כלשהו מבלי שנסקלו כל ההיבטים הנוגעים לתכנון, וההיבט של איכות הסביבה והשפעת התכנית על הסביבה הינו רכיב משמעותי בכל תכנית מתאר" [השופטת (כתארה אז) ד' ביניש בבג"צ 5598/00 עיריית הרצליה נ' רשות שדות התעופה בישראל (11.5.2003)]. כן ראו: ע"מ 9654/06 החברה להגנת הטבע נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה, פסקה 8 (5.5.2008). על הטעמים שבבסיס המגמה לייחס משקל ניכר לשיקולי איכות הסביבה בהליך התכנון עמדה הנשיאה ד' ביניש בבג"צ 9409/05 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנה על הסביבה נ' הועדה הארצית לתכנון ובניה של תשתיות לאומיות, פסקה 10 (24.10.2010) (להלן: עניין כביש 9):

"המשקל הניתן לשיקולי איכות הסביבה בהליכי התכנון מבוסס בעיקר על שני טעמים:

הטעם האחד, הוא השפעתם הישירה של השיקולים הסביבתיים על בריאות האדם ועל איכות חייו. כך למשל, הקמת פרויקטים מסוגים שונים עלולה לגרום לזיהומי אוויר, קרקע ומים, ליצור מפגעי ריח ורעש

מסמך זה עשוי להכיל שינויים שהוטמנו ע"י מערכת אתר פסקדין. להסבר לחצו כאן

ולפגוע בשטחים פתוחים בתוך הערים ומחוץ להן. פגיעות מעין אלה באיכות הסביבה הן בעלות השפעה פוטנציאלית משמעותית ביותר על בריאותם של בני אדם רבים, ולמצער על איכות חייהם ועל קניינם...

הטעם האחר למתן משקל רב לשיקולים הסביבתיים במסגרת הליכי התכנון נעוץ בכך שהחלטות תכנוניות רבות המביאות לפגיעה בסביבה עלולות להיות בלתי הפיכות. כך למשל, החלטה להפוך שטח פתוח לשטח בנוי או לסלול דרכו כביש משנה לעד את אופיו של שטח זה ... באופן דומה החלטות המביאות לפגיעה קשה במערכות אקולוגיות ובערכי טבע מוגנים, ובכלל זה במינים של בעלי חיים ובצמחים, הן במקרים רבים בעלות השלכות ארוכות טווח, וכאמור, לעתים אף בלתי הפיכות. להיבט זה של אי-הפיכות או למצער של השלכות ארוכות טווח ישנה חשיבות מיוחדת במדינת ישראל בשל היותה מדינה קטנה וצפופה, שבה החלטות תכנוניות וסביבתיות שגויות עלולות להנציח פגיעות משמעותיות בערכי טבע ונוף ולהשפיע על בריאות התושבים ללא אפשרות של תיקון".

17. הואיל ועריכת תסקיר השפעה על הסביבה היא הכלי העיקרי באמצעותו מוגשמים שיקולים אלו בגדרו של הליך התכנון, ברי כי נודעת חשיבות של ממש לעריכתו של תסקיר טרם אישור תכניות שלהן השפעה ניכרת על הסביבה. ואולם, חרף חשיבותו של תסקיר ההשפעה על הסביבה לא כל תכנית מחוייבת בעריכתו של תסקיר. ההוראות המסדירות אימתי נדרש מוסד התכנון להורות על עריכת תסקיר מצויות בחיקוקים שונים [ראו, למשל: סעיף 23 לחוק אוויר נקי, התשס"ח-2008; סעיף 19ג לחוק התכנון והבניה]. ההוראות הרלוונטיות לתכנית מושא העתירה שלפנינו מצויות בתקנות התסקיר. תקנה 2 לתקנות התסקיר מטילה על מגישה של תכנית המנויה על סוגי התכניות המפורטים בתקנה את החובה להגיש למוסד התכנון תסקיר השפעה על הסביבה. תקנת המשנה הרלוונטית לענייננו היא תקנה (2)(א), שזו לשונה:

"2. על מגיש תכנית מהסוגים המפורטים להלן, להגיש תסקיר השפעה על הסביבה למוסד התכנון:

...

(2) תכנית, שלדעת מוסד התכנון, יש בביצועה כדי לגרום להשפעה ניכרת על הסביבה והעוסקת באחד או יותר מהנושאים שלהלן, או חלה באחד מהאזורים שלהלן או בחלק מהאזור:

(א) אזורי תעשייה שבתחומם מותרת פעילות העלולה לזהם את הסביבה, קו חשמל של מתח על או מתח על-עליון, מרכזי תחבורה יבשתיים עתירי פעילות, מקומות לאסיפות המוניות, מרכזי ייצור, אחסון או שינוע של חומרים מזהמים או מסוכנים, אתרי כריה או חציבה". [הדגשה הוספה]

הנה כי כן, תקנה 2(2) לתקנות התסקיר מחייבת בעריכת תסקיר בהתקיים שני תנאים מצטברים. התנאי הראשון הוא כי מוסד התכנון סבור כי יש בביצוע התכנית כדי לגרום להשפעה ניכרת על הסביבה. התנאי השני הוא כי התכנית עוסקת באחד מן הנושאים המנויים בסעיפי המשנה לתקנה זו. סעיף המשנה הרלוונטי לענייננו הוא ס"ק (א), המורה, כאמור, על ביצוע תסקיר בתכניות העוסקות, בין היתר, באתרי כרייה או חציבה. ואולם, אף אם התכנית עונה על התנאים שלעיל, ייתכן כי מגיש התכנית יזכה לפטור

מסמך זה עשוי להכיל שינויים שהוטמעו ע"י מערכת אתר פסקדין. להסבר לחצו כאן

מחובת הגשת תסקיר, וזאת בהתאם לתקנה 3 לתקנות התסקיר. כך קובעת תקנה 3(ב) הרלוונטית לענייננו:

"3. (א)

(ב) על אף האמור בתקנה 2, רשאי מוסד תכנון לפטור מחובת עריכת תסקיר, כולו או חלקו -

(1) לגבי תכנית מקומית שהוכנה בהתאם לתכנית עליונה או תכנית המשנה תכנית קודמת, ולתכנית העליונה או הקודמת לה נערך תסקיר אשר בחן את ההשפעות הסביבתיות הנוגעות לענין;

(2) לגבי תכנית שאופייה, מהותה או רמת הפירוט שבה, אינם מתאימים לביצוע הליך הערכת השפעה על הסביבה, ולא ניתן ליתן היתר בניה או הרשאה מכוחה, ובלבד שתצוין בתכנית חובה לערוך תסקיר לפי תקנות אלה או להשלימו, כתנאי להפקדתה של תכנית מאוחרת, שתיערך על פיה ואשר מכוחה ניתן היתר הבניה או ההרשאה".

בהתאם לתקנה 3(ב)2 מוסד התכנון רשאי לפטור מחובת עריכת תסקיר שעה שמדובר בתכנית אשר אינה מתאימה לביצוע תסקיר בשל אופייה, מהותה או רמת הפירוט שבה. האפשרות לפטור מהגשת תסקיר מותנית בכך שהתכנית הנבחנת אינה מאפשרת להוציא מכוחה היתרי בנייה, ובלבד שתצוין בתכנית חובת עריכת תסקיר טרם הפקדתה של תכנית מאוחרת מכוחה ניתן יהיה להוציא היתרי בניה. טרם יחליט מוסד התכנון האם לחייב בעריכת תסקיר בהתאם לתקנה 2(2) או להעניק למגיש התכנית פטור מחובת הגשת תסקיר בהתאם לתקנה 3, עליו להיוועץ ביועץ סביבתי, שהוא נציג השר לאיכות הסביבה במוסד התכנון (תקנה 1 ותקנה 4 לתקנות התסקיר).

18. כאמור, ועדת המשנה החליטה שלא לחייב בעריכת תסקיר השפעה על הסביבה טרם אישור התכנית והורתה על דחיית עריכת התסקיר לשלב התכנון המפורט. כידוע, נקודת המוצא לבחינת החלטותיהם של מוסדות התכנון היא כי בית המשפט לא יתערב בהחלטות אלה אלא במקרים חריגים בהם נמצא כי ההחלטה לוקה בפגם היורד לשורשה [ראו, למשל: בג"צ 8160/13 ועד תושבי שכונת עין כרם נ' ממשלת ישראל (1.5.2014)]; עע"מ 4875/12 גרומר נ' ועדת הערר המחוזית לתכנון ובניה מחוז תל אביב, פסקה 18 לפסק דינה של השופטת ע' ארבל (3.11.2013); עע"מ 2339/12 שוחט נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה כפר סבא, פסקה 39 (19.8.2013)]. בחינת החלטת ועדת המשנה על רקע נקודת מוצא זו מלמדת כי החלטת הועדה בדין יסודה, וכי לא קיים טעם להתערבות בית משפט זה בהחלטתה.

19. השלב הראשון בבחינת החלטת ועדת המשנה הוא בבדיקה האם התכנית טעונה עריכת תסקיר בהתאם לתקנה 2(2) לתקנות התסקיר. בחינה זו מלמדת כי התכנית אכן טעונת תסקיר. כך, אין ספק כי התכנית עוסקת באתר כרייה. תכנית העוסקת בכרייה טעונת תסקיר באם יש בביצועה כדי לגרום להשפעה ניכרת על הסביבה. ודוקו, לצורך המסקנה לפיה התמלא תנאי ההשפעה הניכרת על הסביבה די בכך כי קיימת אפשרות מסתברת להשפעה ניכרת על הסביבה. דרישה מחמירה מזו יכול שתביא ליצירת מעגל שוטה ולהחמצת תכליתן של תקנות התסקיר. הטעם לכך הוא שבשלב קבלת החלטה האם לחייב בעריכת תסקיר טרם הונחה לפני מוסד התכנון תשתית עובדתית מלאה בדבר השפעותיה הסביבתיות מסמך זה עשוי להכיל שינויים שהוטמעו ע"י מערכת אתר פסקדין. להסבר לחצו כאן

של התכנית. הנחתה של תשתית שכזו היא מטרתו של התסקיר. על כן, ברי כי אין לדרוש כתנאי מוקדם להטלת חובת עריכת תסקיר קיומה של תשתית עובדתית אשר לא יכול שתונח טרם יערך התסקיר. על כן, די בכך שקיימות ראיות המצביעות על אפשרות שאינה זניחה לקיומה של השפעה ניכרת על הסביבה כדי להצדיק הוראה על עריכת תסקיר שיבהיר אפשרות זו.

20. נדמה כי השפעתה הפוטנציאלית השלילית של התכנית על הסביבה כמעט שנלמדת מאליה. מדובר בתכנית המייעדת שטח רחב היקף למטרות כריית מחצבים. פעילות כזו, מעצם טיבה, עלולה לגרום לשינוי פני הנוף ולמפגעי רעש וזיהום. ביצוע הכרייה בסמוך לעיר מגורים מחזק את החשש מפני השפעותיה השליליות של התכנית על הסביבה ועל התושבים. למעשה, נראה כי הצורך ליתן מענה לחששות אלו טבוע בהוראות התכנון המסדירות את משק הכרייה. כך, למשל, תמ"א 14 כוללת פרק שכותרתו "מניעת מפגעים ושמירה על איכות הסביבה". פרק זה מתנה עריכתה של תכנית מפורטת לאתר כרייה בעריכת תסקיר השפעה על הסביבה ובהתייחסות, בין השאר, למזעור מפגעים נופיים; מזעור פגיעה בערכי החי; מזעור מפגעי אבק, רעש, הדף אוויר וזעזועי קרקע; טיפול בפסולת; והקמת מערך לניטור מפגעים סביבתיים. השפעה פוטנציאלית זו היא שעמדה אף בבסיס החלטת עורכי התכנית דנן להתנות אישורה של תכנית מקומית לאתר הכרייה בעריכת תסקיר השפעה על הסביבה, אשר יכלול "התייחסות להיבטים סביבתיים ונופיים בכלל ובעיקר בכל הנוגע לשינוע החומרים, ניצפות האתרים מישובים סמוכים, היבטי רעש ואיכות אוויר".

מסמך המדיניות מכיל אף הוא הוראות המעידות על ההכרח לצמצם את השפעותיה הפוטנציאליות השליליות של כריית החרסית על הסביבה. כך, פרק 3 למסמך המדיניות שכותרתו "תפיסת תכנון ועקרונות מדיניות" מבהיר כי אחד מעקרונות המדיניות אשר צריך שינחו את משק הכרייה הוא ניהול ההיבטים הסביבתיים של אתרי הכרייה והחציבה. בעניין זה מבהיר מסמך המדיניות כי אתרי כרייה יכול שישפיעו באופן שלילי על הסביבה. דברים אלו אשר מתייחסים למשק הכרייה בכללותו יפים אף לגבי האתרים מושא עתירה זו. וכך נכתב בעניין זה:

"משק הכרייה והחציבה על מרכיביו השונים הוא בעל השפעה ישירה ועקיפה על סביבתו הפיסית ועל הציבור אשר נמצא בסמוך. עוד משפיעים אתרי הכרייה והחציבה על דמות הנוף והאזור והשטחים הפתוחים והטבעיים.

...

לאתרי כרייה וחציבה השפעות סביבתיות בדמות רעש ואבק".

דברים דומים הובאו בדו"ח בדבר עקרונות לפיתוח בר קיימא שנערך על ידי מנהל התכנון במשרד הפנים כחלק מתמ"א 14 ב בו נכתבו, בין היתר, הדברים הבאים:

"אתרי כרייה וחציבה מהווים מקורות פוטנציאליים לגרימת מפגעים בריאותיים וסביבתיים: מפגעי אבק וזיהום אוויר, רעש, רעידות, סיכון לזיהום מי תהום ותנועת כלי רכב כבדים...

מסמך זה עשוי להכיל שינויים שהוטמעו ע"י מערכת אתר פסקדין. להסבר לחצו כאן

ככלל, מוצע לא לאשר מחצבות חדשות באזורים מיושבים ובקרבה לאוכלוסיה, הן בשל החשש לפגיעה בבריאות הציבור וגם מטעמים כלליים: שינוי בדמות האזור, פגיעה בשווי הנכסים וכד".

כן נכתבו בדו"ח הדברים הבאים:

"פיתוח אתרי כרייה וחציבה תורם לדימוי ירוד של האזור, בעיני תושביו ובעיני הציבור הכללי. גם מחצבות שעומדות בכל התקנים משפיעות לרעה על סביבתן, וביכולתן אף להחליש ענפי כלכלה תיירותיים. ברוב המקרים, אם כן, התועלת מקיומה של מחצבה לרווחת האזור ותושביו, נמוכה לאין שיעור מעלותה הסביבתית. סיבה זו היא הגורם לכך שתוכניות למחצבות מעוררות התנגדויות של הציבור המקומי (NIMBY)".

עמדה זו נתמכת אף בממצאי חוות דעת תכנונית-סביבתית חברתית שהגישה העותרת, אשר נערכה על ידי חברת אורבניקס בע"מ - תכנון כלכלה וסביבה (להלן: חוות דעת אורבניקס). כך תוארו ההשפעות הסביבתיות הפוטנציאליות של התכנית על העיר קרית גת בחוות דעת אורבניקס:

"אישורה של התוכנית הנדונה תיגרום להשפעות סביבתיות רחבות, להן עלולות אף להיות השלכות בריאותיות. לפעולות הכרייה והחציבה של חרסית וחול השפעות סביבתיות רבות. השפעות אלו נעשות חמורות יותר עם הקרבה לאזורי אוכלוסיה וישובים".

דברים דומים הובאו בחוות דעת בנושא תנאי פיזור מזהמים במכרה חול וחרסית באזור קרית גת שהוגשה על ידי העותרת ונערכה על ידי חברת DHV MED. חוות דעת זו העריכה כי העמסת, פריקת ועירום החרסית בערימות צפויה לגרום לפליטתם לאוויר של חלקיקים במשקל של כטון בכל שנה. כן העריכה חוות הדעת כי משטר הרוחות באזור יגרום לכך שבכ-20% מן הזמן ינשבו רוחות שיגרמו להסעת חלקיקים מאתר הכרייה לעבר שכונות מגורים בעיר קרית גת; בכ-40% מהזמן ינשבו רוחות שעלולות להסיע את החלקיקים לישובים השוכנים צפונית-מערבית לאתר ובכ-30% מהזמן קיים פוטנציאל להסעת החלקיקים לכיוון הישובים עוזה, אבן שמואל ואיתן. עדות נוספות להשפעה פוטנציאלית שלילית זו ניתן למצוא גם במכתב סגן שר הבריאות למועצה הארצית לתכנון ובניה מיום 30.1.2012. במכתב זה הבהיר סגן השר כי עמדת משרדו היא כי "הקרבה של אתרי הכרייה המתוכננים לעיר קרית גת מחייב[ת] בדיקת היבטים סביבתיים - בריאותיים כבר בשלב אישור התכנית". אציין כי מכתב גרוטו וחוות דעת כרם אליהם הפנתה העותרת אינם עוסקים באתר לכריית חרסית ועל כן אינם רלוונטיים במישרין למחלוקת שלפנינו.

21. מכל האמור לעיל עולה כי קיימת אפשרות ממשית כי יישום התכנית יגרום להשפעה ניכרת על הסביבה. בתוך כך יש לדחות את עמדת המשיבים לפיה אתרים לכריית חרסית, מעצם טיבם, אינם בעלי השפעה של ממש על הסביבה. בהתאם לעמדה זו, כאמור, פעילות הכרייה באתרי חרסית נעשית באמצעות כלים קלים ובעומק רדוד, ואינה צפויה ליצור מטרדי רעש או אבק משמעותיים. עמדה זו אף גובתה בחוות דעת מאת המומחה אבי גולדשמיד (להלן: חוות דעת גולדשמיד), בה צויין כי זיהום האוויר מפעילות הכרייה אינו צפוי לחרוג מערכי הסף הקבועים בתקנות אוויר נקי (ערכי איכות אוויר) (הוראת

מסמך זה עשוי להכיל שינויים שהוטמנו ע"י מערכת אתר פסקדין. להסבר לחצו כאן

שעה), התשע"א-2011. על פני הדברים, עמדה זו אינה משוללת יסוד. ואולם, אין בכוחן של ראיות המשיבים כדי להתגבר, בשלב זה, על המסקנה המסתברת העולה מעיון במאפייניה של הכרייה ומן המסמכים המסדירים אותה. כאמור, די בכך שקיימת אפשרות מסתברת כי יישום התכנית ישפיע באופן ניכר על הסביבה. אפשרות כזו נלמדת מן החומר שלפנינו, ולא מצאתי כי יש בטענות המשיבים או בחוות דעת גולדשמיד כדי לשנות, בשלב זה, ממסקנה זו.

22. כן יש לדחות את טענת המשיבים לפיה "ביצועה" של התכנית לא יכול שיהיה בעל השפעה ניכרת על הסביבה שכן התכנית אינה מורה על "ביצוע" במובן זה שלא ניתן להוציא מכוחה היתרי כרייה. בטענה זו יש משום התחכמות. התכנית מורה על "ביצוע" אתרי הכרייה בכך שהיא ייעדה את שטח האתר למטרת כרייה. העובדה כי יש לבסס חוליות נוספות בשרשרת התכנונית טרם תתבצע כרייה בפועל אינה מנתקת את הקשר שבין התכנית לבין האתר, שכן מובן כי אלמלא התכנית לא ניתן יהיה להקים את האתרים במתכונתם הנוכחית. יתרה מכך, תקנה 2(2) לתקנות התסקיר אינה מגבילה את חובת הגשת התסקיר לסוג מסוים של תכניות אלא מחילה עצמה על כל "תכנית". התקנה אף מפנה עצמה ל"מוסד תכנון", המוגדר בתקנות ככולל גם את המועצה הארצית והועדה המחוזית. זאת ועוד, אחד מתנאי הפטור לפי תקנה 3(ב)(2) הוא כי לא ניתן להוציא מכוחה של התכנית היתרי בניה או הרשאה. לו סבר מתקין התקנות כי תכנית שכזו אינה יכולה מלכתחילה להיות טעונת הגשת תסקיר, לא היה צורך בסעיף פטור העוסק במיוחד בתכניות מסוג זה. סעיף הפטור מלמד כי במקרים מסוימים ניתן לחייב בהגשת תסקיר אף כאשר מדובר בתכנית אשר לא ניתן להוציא מכוחה היתרי בניה.

23. משקבעתי כי התכנית טעונת עריכת תסקיר בהתאם לתקנה 2(2) לתקנות התסקיר, יש לעבור ולבחון האם מתקיימים התנאים למתן פטור מחובת הגשת תסקיר לפי תקנה 3 לתקנות התסקיר. התכנית דן עומדת בשניים משלושת התנאים המצטברים הקבועים בתקנה 3(ב)(2): לא ניתן להוציא מכוחה היתרי בניה ומצוינת בה החובה לערוך תסקיר כתנאי להפקדתה של תכנית מאוחרת, אשר מכוחה ניתן יהיה להוציא היתרי בניה. התנאי השלישי הקבוע בתקנה זו הוא כי מוסד התכנון רשאי לפטור מגישה של תכנית מחובת עריכת תסקיר רק אם הוא השתכנע כי "אופייה, מהותה או רמת הפירוט" של התכנית "אינם מתאימים לביצוע הליך הערכת השפעה על הסביבה". עיון בתכנית מגלה כי מתקיים בה גם תנאי זה.

עיקרה של התכנית, בכל הקשור לאתרים, הוא בייעודם למטרות כריית חרסית ובקביעת הוראות כלליות באשר לכרייה ולשלביותה. ואולם, אין התכנית כוללת התייחסות לנושאים רבים, אשר הכרעה בהם יוחדה לשלב עריכת התכנית המקומית [ראו, למשל: סעיפים 12.3 ו-12.6 לתכנית]. כך, התכנית העבירה את ההכרעה באשר לאופן ביצוע הכרייה בתא שטח 06 לשלב התכנון המפורט, בו ייקבעו, בין היתר, "מפלס הכרייה והמפלסים לעת סיום הכרייה בהתחשב בצרכי הפיתוח העירוני ובשיקולים נוספים..." (סעיף 13.1 לתכנית). ביחס לתא שטח 05 נקבע בתכנית כי התכנית המקומית היא שתקבע "הוראות ביחס לבינוי העירוני בתא שטח 06... בכל הנוגע להיבטים סביבתיים וניצפות של תא שטח 05 מאזור הבינוי העירוני" (סעיף 13.2 לתכנית). הנה כי כן, הוראות התכנית מתנות את התחלת הבניה בעריכת תכנית מקומית מפורטת. בתכנית זו תקבע תכנית הכרייה המפורטת ושלביות ביצוע הכרייה. בתוך כך ייקבעו אף

מסמך זה עשוי להכיל שינויים שהוטמנו ע"י מערכת אתר פסקדין. להסבר לחצו כאן

המיקומים הספציפיים בתוך תאי השטח בהם תבוצע פעילות הכרייה וייקבעו המועדים בהם תבוצע הכרייה בכל אחד ממיקומים אלו. בעת עריכת תכנית זו יביאו מוסדות התכנון בחשבון את השיקולים הסביבתיים השונים, ויעשו כן תוך התייחסות לתסקיר השפעה על הסביבה אשר עריכתו מהווה תנאי לעריכתה. יוצא, כי בשלב התכנון המקומי קיימת חשיבות ניכרת לעריכת תסקיר השפעה על הסביבה. תסקיר זה יסייע בידי גורמי התכנון לקבוע מתווה מיטבי לביצוע הכרייה אשר יביא לצמצום הפגיעה הסביבתית. מתווה כאמור אינו יכול שייקבע בשלב התכנית המחוזית, שכן בשלב זה טרם נקבע היכן, כיצד ומתי - אם בכלל - תתבצע הכרייה בתוך תאי השטח. יתרה מכך, תשריט התכנית ערוך בקנה מידה של 1:100,000, והובהר בתכנית כי קנה מידה זה "אינו מאפשר דיוק" ויכול שיגרום לסטיות (סעיף 9.2 לתכנית). בשל כך קבעה התכנית כי "הגבולות המדויקים של ייעודי הקרקע ייקבעו בתכנית מקומית" (סעיף 9.1 לתכנית). במצב דברים זה, לא ניתן לומר כי בעמדת רשויות התכנון לפיה אין התכנית מתאימה לביצוע תסקיר נפל פגם היורד לשורש החלטתן. עמדה זו מבוססת היטב במאפייניה של התכנית ולא מצאתי טעם להתערבותנו בהחלטה זו. אף לא מצאתי ממש בטענת העותרת לפיה טרם החלטתה לפטור את מגיש התכנית מחובת עריכת תסקיר לא נועצה הועדה כדבעי עם יועץ סביבתי, כאמור בתקנה 4 לתקנות התסקיר, שכן נציג המשרד לאיכות הסביבה - היועץ הסביבתי - נטל חלק בשלבי התכנון השונים.

24. המסקנה לפיה התמלאו תנאיה של תקנה 3(ב)(2) לתקנות התסקיר אינה מסיימת את הבחינה. תקנה 3(ב)(2) מורה כי בהתמלא תנאיה "רשאי" מוסד התכנון לפטור מחובת עריכת תסקיר. מכך למדים כי הסמכות לפטור מתסקיר היא סמכות שברשות [השוו: בג"צ 4540/00 אבו עפאש נ' שר הבריאות, פסקה ו (14.5.2006) והאסמכתאות המובאות בו; דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א' עמ' 223 (2010) (להלן: ברק-ארז)]. לפיכך, מוסד התכנון רשאי אף שלא לפטור מחובת עריכת תסקיר, חרף מסקנתו לפיה התכנית אינה מתאימה לביצוע הליך השפעה על הסביבה. ואכן, העותרת טענה כי החלטת ועדת המשנה להפעיל סמכותה ולפטור את מגיש התכנית מעריכת תסקיר אינה סבירה ואינה מידתית. כמפורט לעיל, הנימוק העיקרי שהציגה העותרת לטענתה זו הוא כי העתקת הליך הערכת ההשפעה על הסביבה לשלב התכנון המקומי יקבע את ההחלטה העקרונית למקם את אתר הכרייה בסמוך לעיר קרית גת, וימנע את בחינתה של "חלופת האפס", קרי - הקמת האתר במיקום אחר. נכון הוא, ייתכן כי העתקת הליך הערכת ההשפעה על הסביבה לשלב התכנון המקומי תהא כרוכה בזניחת האפשרות להורות על עריכת "תסקיר חלופות", בו תיבחנה חלופות "מאקרו" אפשריות למיקום האתר. ואכן, לעריכת תסקיר חלופות נודעת חשיבות ניכרת, במיוחד בעת בחינתם של פרויקטים רחבי מימדים ובעלי השפעה סביבתית פוטנציאלית משמעותית וארוכת טווח [ראו עניין כביש 9, פסקה 11; בג"צ 8425/04 אדם טבע ודין-אגודה ישראלית להגנה על הסביבה נ' הועדה הארצית לתכנון ובניה של תשתיות לאומיות, פסקה 16 (8.7.2008)].

ואולם, השתכנעתי כי בנסיבות המקרה דנן הטלת חובת עריכת תסקיר בשלב התכנון המקומי מספיקה כדי להפיג את החשש מפני זניחה בלתי מוצדקת של "חלופת האפס". בשלב התכנון המקומי יפרש לראשונה מלוא המידע הסביבתי הרלוונטי במסגרתו של תסקיר השפעה על הסביבה. במסגרת תסקיר זה יכול שיובאו המלצות שונות באשר למיקום האתרים ואופי הכרייה, ו"אפשר אף שעורכי התסקיר יגיעו מסמך זה עשוי להכיל שינויים שהוטמעו ע"י מערכת אתר פסקדין. להסבר לחצו כאן

לכלל מסקנה כי התכנית אינה ראויה מעיקרה ("חלופת אפס") [בג"צ 2920/94 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה, עמותת רשומה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, פ"ד נ(3) 441, 462 (1996)]. לאחר קבלת התסקיר יהיה בידיהן של רשויות התכנון לערוך איזון מושכל בין תכליתה של התכנית המחוזית לבין צרכי הסביבה, העיר קרית גת ותושביה. הואיל והמידע הסביבתי לא הובא בחשבון בשלמותו בשלב התכנון המחוזי, חזקה על רשויות התכנון שייחסו את מלוא המשקל לממצאי התסקיר, ולא יראו עצמן כבולות להחלטה בדבר מקומם העקרוני של האתרים. לפיכך, רשות התכנון שתאשר את התכנית המקומית לא תהא מחויבת לאשרה ולא תהא מחויבת להורות על ביצוע כרייה כלשהי בשטח האתרים. למותר לציין כי בהעדר תכנית מקומית ממילא תישמט הקרקע תחת יישום התכנית מושא עתירה זו. בנוסף, מענה מסוים לחשש מפני זניחה בלתי מוצדקת של "חלופת האפס" מצוי בהליך בדיקת החלופות שנערך לאחר הגשת העתירה. אמנם, הליך הבדיקה הוגבל לבחינתן של חלופות המצויות במרחק של עד ל-50 ק"מ ממפעלי נשר והוא לא נערך לפי הוראות תקנות התסקירים. ואולם, הליך הבדיקה כלל התייחסות לשיקולי איכות הסביבה, לרבות איכות האוויר, והוא מחזק את החלטת רשויות התכנון לתכנן את האתרים במיקום הנבחר.

25. העברת נקודת הכובד של הבחינה הסביבתית לשלב התכנון המקומי אף טומנת בחובה יתרונות בלתי מבוססים. בשלב זה תוכלנה רשויות התכנון לבצע התאמות "עדינות" אשר אינן ניתנות לביצוע ברמה המחוזית. בכך יתאפשר להן להוציא תחת ידן תכנית אשר תאזן באופן מיטבי בין השיקולים העומדים על הפרק. מסקנה זו אף עולה בקנה אחד עם הוראות תמ"א 14, החלה על התכנית. כזכור, תמ"א 14, בדומה לתכנית, אינה מאפשרת להקים אתר לכריית חרסית "אלא על פי תכנית מפורטת" (סעיף 5.1.1 לתמ"א 14). כן נקבע כי תנאי לעריכתה של תכנית מפורטת הוא עריכת תסקיר השפעה על הסביבה (סעיף 6.3.1 לתמ"א 14). התכנית המפורטת היא שתביא בחשבון את מכלול השיקולים הסביבתיים, ובין היתר תכלול ההוראות בעניינים הבאים (סעיף 7.1 לתמ"א 14):

"7.1.1 מזעור מפגעים נופיים באתר ובסביבתו כתוצאה מהפעילות באתר והדרכים המובילות אליו...

7.1.2 מזעור פגיעה בערכי חי, צומח ותופעות גאומורפולוגיות או גאולוגיות מיוחדות.

...

7.1.4 מזעור מפגעים סביבתיים העלולים להגרם מפעילות האתר לרבות אבק, רעש, הדף אויר וכלי העבודה.

7.1.5 מזעור מפגעים סביבתיים לרבות אבק ורעש מדרכי הגישה לאתר ומתנועת כלי הרכב וכלי העבודה.

7.1.6 טיפול בפסולת, בשפכים, בתשטיפים ובדלקים.

7.1.7 מניעת זיהום מים...

מסמך זה עשוי להכיל שינויים שהוטמעו ע"י מערכת אתר פסקדין. להסבר לחצו כאן

7.1.8 הקמת מערך ניטור של מפגעים סביבתיים ושינויים לסביבה בעת פעולות המחצבה, המחפורת ומפעלים לתוצרים בהתאם להנחיות המשרד לאיכות הסביבה.

"...

הנה כי כן, אף אליבא דמתכנני תמ"א 14 שלב התכנון המפורט הוא המתאים ביותר לביצוע תסקיר השפעה על הסביבה, ובגדרו של שלב זה נדרשות רשויות התכנון להביא בחשבון את מכלול השיקולים הסביבתיים. מתכנני התכנית הלכו אף הם בדרך זו, ולא ניתן לומר כי החלטתם משוללת סבירות. יתרה מכך, הוראות תמ"א 14 מחייבות עריכת תסקיר בשלב תכנונו המפורט של אתר כרייה. מכך יוצא כי הרשויות לא תהיינה רשאיות שלא להורות על עריכת תסקיר בשלב התכנון המפורט. במצב דברים זה, קבלת בקשת העותרת תביא לעריכת שני תסקירים שונים בעבור אותו אתר, פעולה העשויה להיחשב לבלתי יעילה.

26. יוצא, כי החלטת ועדת המשנה שלא להורות על עריכת תסקיר השפעה על הסביבה טרם אישור התכנית התקבלה כדין, והיא עולה בקנה אחד עם הוראות תקנות התסקירים. לנוכח מסקנה זו אין מקום שנדרש לגופן של טענות העותרת בדבר ההשפעה השלילית הפוטנציאלית של האתר המתוכנן על הסביבה ועל העיר קרית גת ותושביה כמו גם לטענותיה בדבר התאמתה של התכנית לעקרונות הפיתוח בר הקיימא או להשגותיה באשר להתאמת התכנית לכיווני התפתחותה הצפויים של קרית גת. טענות אלה ייבחנו כדבעי בשלב התכנון המפורט, וחזקה על רשויות התכנון שיביאו אותן בחשבון בעת קבלת החלטתן בנושא. מובן כי באם תסבור העותרת כי קיים פגם בהחלטת רשויות התכנון או כי לא ניתן משקל מספק לשיקולים הסביבתיים פתוחה לפנייה הדרך לשוב ולפרוש טענותיה בעניינים אלו באמצעות נקיטה בהליכים המתאימים.

התאמת התכנית לתמ"א 14, תמ"א 35 ותמ"מ 14/14

27. העותרת טוענת כי התכנית סותרת את הוראות תמ"א 14 החלות עליה, בין היתר בכל הקשור ל"תחום ההשפעה" של האתרים המתוכננים. אכן, תמ"א 14 אינה מאפשרת למקם ב"תחום ההשפעה" של אתר כרייה בנייני מגורים, בנייני ציבור או כל שימוש אחר העלול להיות מושפע מרעש, אבק, או זיהום אויר (סעיף 5.2.1 לתמ"א 14). תחום ההשפעה מוגדר בתמ"א 14 כ"שטח הקרקע המקיף אתר בו צפויים מפגעים בטיחותיים, סביבתיים ונופיים כתוצאה מהקמה ומהפעלה של האתר". היקפו של תחום זה צריך שייקבע על ידי תכנית מפורטת ובהתחשב בתסקיר השפעה על הסביבה. עד לעריכתה של תכנית מפורטת ייחשב תחום ההשפעה כמצוי במרחק של עד-500 מטרים מגבולות האתר (סעיף 5.2.2 לתמ"א 14). הואיל ומיקומם המתוכנן של האתרים מצוי, בחלקים מסוימים, במרחק הפחות מ-500 מטרים מבתי העיר קרית גת, טוענת העותרת כי התכנית אינה עולה בקנה אחד עם הוראות תמ"א 14. ואולם, תחום ההשפעה של האתרים, בשלב זה, אינו קבוע באופן סופי. תחום השפעה זה ייקבע במדויק, אם בכלל, בתכנית המפורטת, אשר תביא בחשבון את מכלול השיקולים הסביבתיים. יתרה מכך, אף גבולותיהם של תאי השטח 05 ו-06 טרם נקבעו במדויק, שכן הובהר כי "הגבולות המדויקים של ייעודי הקרקע ייקבעו

מסמך זה עשוי להכיל שינויים שהוטמנו ע"י מערכת אתר פסקדין. להסבר לחצו כאן

בתכנית מקומית" (סעיף 9.1 לתכנית). אף מיקומם המדויק של אתרי הכרייה בתוך תאי שטח אלו טרם נקבע באופן סופי, ויתכן כי התכנית המקומית תגביל את שטח הכרייה או תרחיקו מגבולות העיר.

28. טענה נוספת שהעלתה העותרת היא כי התכנית סותרת את הוראת סעיף 8.1.5 לתמ"א 14 המקנה עדיפות לניצול מוקדם של משאבים המצויים באזורי בינוי עירוני, טרם התחלת הבינוי. ואולם, הוראה זו אינה נוקטת בלשון חיוב, אלא מציינת כי מוסד התכנון "רשאי לשקול את האפשרות" לפעול במתווה שבסעיף. יתרה מכך, עיון בתכנית מגלה כי נכללו במסגרתה הוראות המקנות עדיפות לבינוי עירוני בשטח האתרים ולניצול משאבי הקרקע טרם תחילת הבינוי (ראו, למשל: סעיפים 11.4.6, 13.1 ו-13.2 לתכנית). לא מצאתי ממש גם בטענות העותרת בנוגע לדרך עבודתה של ועדת המעקב. נכון הוא, סעיף 8.1.1 לתמ"א 14 יחד עם סעיף 7 לשינוי מס' 1 לתמ"א זו מחייבים את ועדת המעקב לחוות דעתה טרם יועד שטח חדש למטרות כרייה. ואולם, במקרה דנן בחנה ועדת המעקב את התכנית, ערכה דיונים מפורטים בנושא ואף סירה בשטח. במצב דברים זה לא ניתן לומר כי המלצת ועדת המעקב ניתנה "כלאחר יד", כטענת העותרת. אמנם, המלצת ועדת המעקב ניתנה מבלי שעמד לפני הועדה מצע עובדתי שלם באשר להשפעות הסביבתיות, והיא סמכה במידה רבה על עמדתה של נשר. ואולם, משמצאתי כי בשלב זה לא נדרש מגיש התכנית לערוך תסקיר השפעה על הסביבה הרי שלא נמצא פגם באי עריכתה של בחינה סביבתית מלאה על ידי ועדת המעקב. במצב דברים זה, לא נמצא פגם בהמלצת הועדה. אף לא מצאתי עיגון כלשהו לטענת העותרת לפיה יש לנצל עד תום את האתרים הנכללים בתמ"א 14 טרם תכנונם של אתרים חדשים. טענה זו אינה עולה בקנה אחד עם קיומו של מנגנון תכנוני סדור להוספת אתרי כרייה נוספים על אלו הנזכרים בתמ"א 14.

29. אף טענת העותרת באשר לסתירה בין הוראות התכנית להוראות תמ"א 35 אין לה על מה שתסמוך. נכון הוא, חלק משטחם המיועד של האתרים מצוי בשטח המוגדר בתמ"א 35 כשטח "מרקם עירוני". ואולם, תמ"א 35 אינה אוסרת באופן גורף על ביצוע כרייה בשטח מרקם עירוני. יתרה מכך, התכנית מכירה בחשיבותו של המרקם העירוני וקובעת כי "באזור הבינוי העירוני תינתן עדיפות לבינוי העירוני" (סעיף 13.1 לתכנית). על כן, התכנית מייעדת את שטח המרקם העירוני לכרייה באופן זמני בלבד, ומבהירה כי "בתום פעולות הכרייה... יחזור השטח ליעוד בינוי עירוני" (סעיף 11.4.6 לתכנית). דברים אלו אף עולים בקנה אחד עם הצהרת החתומים על מסמך ההבנות לפיה "העדיפות העליונה בפיתוח השטח נתונה ליעודים העירוניים ואילו כריית החרסית והחול תתאפשר בעיתוי, במיקום ובעומקים כך שלא יעמדו בסתירה לפיתוחו העתידי של השטח כאמור לעיל ובכלל זה ייקור עלויות הפיתוח למגורים". יוצא, כי לא קיימת סתירה בין הוראות התכנית להוראת תמ"א 35. מאותם טעמים גם לא מצאתי ממש בטענת העותרת באשר לסתירה בין התכנית לבין תכליתה של תמ"א 14/4, מה גם שהתכנית היא שינוי לתמ"א 14/4 ומצויה באותו מעמד נורמטיבי כמותה.

הליכי התכנון

30. העותרת טוענת כי בהליכי תכנונה של התכנית נפלו פגמים, באופן המצדיק את ביטולה. במיוחד מצביעה העותרת על המשקל הניכר אשר ניתן לעמדתה של נשר בהליכים שקדמו לאישור התכנית ועל הדרתה משלבים שונים בהליך התכנון. אכן, לעמדתה של נשר ניתן משקל של ממש בהליכי התכנון. נשר מסמך זה עשוי להכיל שינויים שהוטמעו ע"י מערכת אתר פסקדין. להסבר לחצו כאן

היא שהציגה את התכנית לפני חלק מרשויות התכנון ויועצים מטעמה נטלו חלק במרבית דיוני התכנון. נשר היא גם צד למסמך ההבנות העוסק, בין היתר, ביחסי הגומלין בין צרכי הכרייה לבין צרכי הפיתוח העירוני בשטח האתרים. ואולם, עיון בהליכי התכנון שקדמו לאישור התכנית מגלה כי מדובר בהליכים סדורים ומפורטים במסגרתם נבחנו ביתר פירוט שיקולים רבים, לרבות השיקולים הסביבתיים. במסגרת הליכים אלו נשמעה עמדת העותרת בכמה הזדמנויות, ולא ניתן לומר כי לא ניתן משקל לעמדה אותה משמיעה העותרת לפנינו. הואיל ונשר היא מומחית ובעלת אינטרס במשק הכרייה, אך טבעי הוא כי עמדתה תישמע לפני מוסדות התכנון. במצב דברים זה אינני סבור כי נפל בהחלטה או בהליכים שקדמו לה פגם המצדיק את התערבותנו.

טענה נוספת שמעלה העותרת עוסקת בהחלטה לקדם את תכנון האתרים במסגרת תכנית מחוזית ולא להמתין להסדרתו הכוללת של תחום הכרייה במסגרת תמ"א 14ב. גם טענה זו איני יכול לקבל. הגם שקיים יתרון בהסדרה כוללת של התחום באמצעות תכנית ארצית מעודכנת, השתכנעתי כי טעמי יעילות, ובראשם החשש מפני מחסור צפוי בחרסית, הצדיקו את דרך הפעולה בה נקטו הרשויות. כאמור, התכנית עולה בקנה אחד עם הוראות תמ"א 14 ועם מדיניות משק הכרייה. במצב דברים זה לא נמצא פגם בתכנון האתרים במסגרת התכנית ולא במסגרת תמ"א 14ב אשר טרם אושרה.

31. סוף דבר - אציע לחבריי לדחות את העתירה אך לא לעשות צו להוצאות.

ש ו פ ט

השופט י' עמית:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט נ' סולברג:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט י' דנציגר.

ניתן היום, ד' בתמוז תשע"ד (2.7.2014).

ש ו פ ט ש ו פ ט ש ו פ ט

העותק כפוף לשינויי עריכה וניסוח. חכ

מרכז מידע, טל' 077-2703333 ; אתר אינטרנט, www.court.gov.il

מסמך זה עשוי להכיל שינויים שהוטמעו ע"י מערכת אתר פסקדין. להסבר לחצו כאן