



30.3.2022

כתב התנגדות

תכנית מתאר מס' 101-1003532

אתר הטמנת עודפי עפר, שיקום נופי סביבתי מעליו

מוגש בפני הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה - מחוז ירושלים

בדוא"ל: InbarGo@iplan.gov.il ; jer-tichnun@iplan.gov.il

תוכן עניינים

2	המתנגדים
2	מבוא
3	ניתוח התכנית
3	א. הליכי תכנון קודמים
4	ב. הליך התכנון והשלכות התכנית
5	ג. השלכות בריאותיות וסביבתיות
10	ד. הפקעה נרחבת של קרקעות פרטיות והריסת בתים
11	ה. התכנית מנוגדת לתכניות מתאר מחוזיות וארציות
14	ו. בחינה לקויה של חלופות הובילה לבחירה בחלופת "נחל אוג"
19	העדר תשתית עובדתית
20	תכלית בלתי ראויה
20	פגיעה לא מידתית

מוגשת בזאת התנגדות לתכנית מתאר 101-1003532 "אתר הטמנת עודפי עפר, שיקום נופי סביבתי מעליו (שימושים לרווחת הציבור)" (להלן: "התכנית").

המתנגדים

1. מועצה מקומית ענאתא, גדה המערבית - מועצה מקומית הגובלת בתחום התכנית ושתיה מושפעת ממנה רבות, במידה ותאושר ותבוצע. המועצה המקומית נותרת שם שירותים מוניציפליים חלקיים לתושבי דאחיית אלסלאם, אשר סופחו, באופן בלתי חוקי לעיריית ירושלים.
2. עדנאן מחמוד רג'א רפאעי, יורש של המנוח מחמוד רג'א אסמאעיל עליאן – הבעלים של חלקה 100 בגוש 13 (לפי רישום ירדני) בשטח התכנית.
3. פח'רי מוחמד מוסטפא אברהים, יורש של המנוח מוחמד מוסטפא עבד אלהאדי אברהים - הבעלים של חלקה 105 בגוש 13 (לפי רישום ירדני) בשטח התכנית.
4. חדיפה נאסר מחמוד חמדאן, יורש של המנוח מחמוד ג'אבר מוחמד אלחמדאן - הבעלים של חלקה 107 בגוש 13 (לפי רישום ירדני) בשטח התכנית ותושב של שכונת אלסלאם הסמוכה לגבול תכנית.

מבוא

1. התכנית משתרעת על כ- 406.214 דונם, במטרה "להקים אתר להטמנת עודפי עפר בנחל אוג" לקליטת 5-8 מיליון מ"ק עודפי עפר במפלס גובה מירבי של 765 מ' (סעיף 4.1.2 להוראות התכנית), "ביצוע שיקום נופי ופיתוח סביבתי ושימושים לרווחת הציבור מעליו". מכוחה של התכנית ניתן להוציא היתרים או הרשאות.
2. לשם כך מבקשת התכנית, בין היתר, לשנות ייעוד מ"שטח לדרך ו/או טיפול נופי" לייעוד "פסולת" (מזבלה) מסוג של אתר להטמנת עודפי עפר וטיפול נופי מעליו; שינוי ייעוד מ"שטח ציבורי פתוח" לייעוד "פסולת" (מזבלה) מסוג של אתר להטמנת עודפי עפר וטיפול נופי מעליו; קביעת בינוי ופיתוח להקמת אתר לקליטה, מיון, טיפול וטמנת עודפי עפר (חומר אינרטי) מסוגים שונים (סעיף 2.2 להוראות התכנית). במסגרת זו, תותר הטמנת עודפי עפר אינרטי באתר ויותר בו גם עבודות מיון, אחסון זמני, גריסה וניפוי, מחזור, תחנת מעבר וכד'. כמו כן תותר הקמת תשתיות הנדסיות להקמה והפעלה של האתר, לרבות הקמה והפעלה של מתקני שקילה, מיון, גריסה וניפוי, מחזור ומתקנים למניעת מפגעים סביבתיים ועוד (סעיף 4.1.1 להוראות התכנית).
3. לצורך מימוש מטרותיה, קובעת התכנית, בין היתר, כי השטחים להטמנת עודפי עפר יופקעו על ידי הוועדה המקומית ויירשמו על שם עיריית ירושלים, והיא מסמנת עשרות מבנים בשטחה להריסה על ידי מגישי הבקשה להיתר מכוח התכנית. מדובר בבתי מגורים ומבני עזר חקלאיים עבור האוכלוסייה הבדואית המתגוררת שם מזה עשרות שנים.
4. בסמיכות מיידית לתכנית מתגוררים יותר מ- 90,000 פלסטינים בצפיפות גבוהה ביותר באזורי ענאתא, דאחיית אלסלאם, מחנה פליטים שועפרט ועיסאווייה. על אף זאת, התכנית לא ראתה לנכון להתייחס לסביבה רגישה זו באופן מקיף, ממצה, מקצועי ומעמיק דיו.

5. התכנית נגועה בפגמים מנהליים רבים היורדים לשורשו של הליך קבלת ההחלטות בעניינה. מדובר בתכנית שלא התבססה על תשתית עובדתית ראויה, לא שקלה את כל השיקולים הרלוונטיים ולא איזנה ביניהם כראוי. בין היתר, התכנית מנוגדת להחלטת ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה בדבר הצורך לבחון את ההשלכות הסביבתיות של התכנית באופן מקיף ובדיקת חלופות ברמה המחוזית; לתכנית לא נערך תסקיר השפעה על הסביבה שתייחס לשימושי הקרקע ברדיוס ההשפעה של התכנית, לסביבה הגיאולוגית וההידרולוגית, ייעודי קרקע, שטחים פתוחים ועוד. כמן כן, ועל אף שמדובר בתכנית הנמצא בלב לידה של אוכלוסייה פלסטינית צפופה ונרחבת ביותר, התכנית לא ערכה חוות דעת שתבחן את השלכות התכנית על בריאות הציבור בכלל ועשרות אלפי הפלסטינים המתגוררים בסמיכות ובקרבה לגבולות התכנית בפרט. פגמים אלה עוברים כחוט השני בכל שלבי הליך קבלת ההחלטות עד להפקדת התכנית.

6. בנוסף, התכנית מנוגדת לתכניות מתאר ארציות ומחוזיות החלות על שטחה ולהחלטות קודמות שלא לכלול של שטחה כאתר הטמנת עודפי עפר; היא תביא להפקעה ניכרת של קרקעות בבעלות פלסטינית; תביא להריסת עשרות מבני מגורים ומבני עזר חקלאיים ולגירוש אוכלוסייה פלסטינית בדואית התגוררת בשטחה מזה עשרות שנים; והיא פוגעת בזכויות המתנגדים וכלל האוכלוסייה הסמוכה לגבולותיה לחיים, לבריאות, לכבוד, לקניין, לאיכות חיים ולסביבה מקיימת, בניגוד להוראות הדין הבינלאומי החל ולחוק הישראלי.

ניתוח התכנית

א. הליכי תכנון קודמים

7. התכנית דן הינה גלגול שני, אם כי זהה במהותו, לתכנית קודמת (תוכנית מס' 13900 - אתר להטמנת פסולת אינרטי וטיפול בפסולת יבשה (מזבלה) וביצוע שיקום נופי ופארק מעליו) אשר הופקדה להתנגדויות באוקטובר 2012.

8. על אף החובה לערוך תסקיר השפעה על הסביבה וחוות דעת בריאותית, כפי שהיה בתכניות דומות, יוזמי התכנית לא עשו כן והוועדה המחוזית לא דרשה זאת. ההחלטה להפקיד את התכנית התקבלה על סמך חוות דעת סביבתית שהוזמנה על ידי עיריית ירושלים, יוזמת התכנית ובעלת עניין בקידומה, ללא בחינה בלתי תלויה של חלופות ושל כלל ההשפעות על הסביבה ועל הבריאות של כלל האוכלוסייה הסמוכה לגבולות התכנית המוצעת.

9. התנגדויות אשר הוגשו לתכנית נדחו ברובן המוחלט ובעקבות עררים אשר הוגשו למועצה הארצית לתכנון ולבניה, החליטה ועדת המשנה לעררים ביום 27.11.2016 לקבל את העררים ולהחזיר את הדיון בתכנית לוועדה המחוזית, "על מנת שתוסיף ותדון בה לאחר שתקבל השלמה לחוות הדעת הסביבתית, שתכלול התייחסות לתוצאות ניטור שיעשה כבקשת משרד הבריאות, ותעסוק בבחינת החלופות, כולל חלופות שיקום השטח הכוללת שמירה על מופעו של נחל אוג."

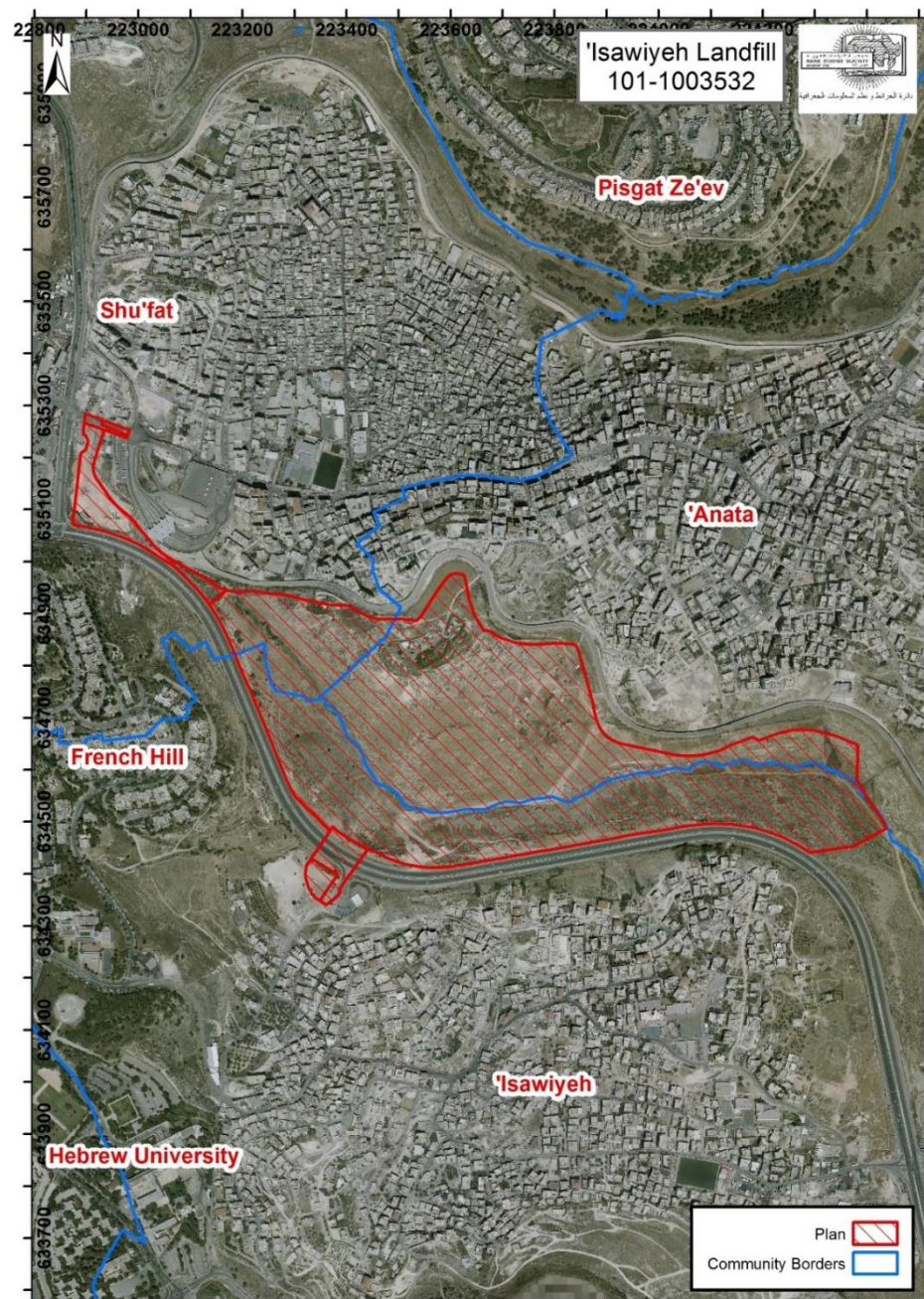
מצ"ב העתק החלטת ועדת העררים.

10. עוד קבעה ועדת המשנה לעררים בהחלטתה, כי "בדונה בחלופות, על הוועדה לשקול השיקולים הרלבנטיים השונים ולאזן ביניהם. בתוך כך, על הוועדה המחוזית לבחון גם האפשרות לקיים את האתר במיקום שהנו מחוץ לגבולה המוניציפלי של העיר" (פסקה 341 להחלטת ועדת המשנה לעררים

של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה מיום 27.11.2016 (להלן: החלטת ועדת המשנה לעררים)). ומכאן התכנית הנדונה.

ב. הליך התכנון והשלכות התכנית

11. כפי שעולה מהוראותיה, התכנית משנה את מערך ייעודי הקרקע בשטח הכלול בה משטח ציבורי פתוח, שטח לדרך ואו טיפול נופי, לשטח להטמנת פסולת עפר, כפי שפורט לעיל. זהו שינוי דרסטי בייעודי האזור, אופיו ושימושיו, במטרה להקים אתר הטמנת פסולת בניין ועודפי עפר מזהם, מרעיש ובסמיכות מיידית ובלב ליבם של אזורים מגורים צפופים ביותר באזור ובכלל - מחנה פליטים שועפאט, ענאתא, דאחיית אלסלאם ועיסאווייה המאכלסים יותר מ- 90,000 תושבים פלסטינים, וכן הגבעה הצרפתית. ראו: מפה מס' 1 - התכנית על רקע צילום אוויר של האזור



ג. השלכות בריאותיות וסביבתיות

12. לתכנית לא נערך תסקיר השפעה על הסביבה ולא נערכה חוות דעת שתבחן את השלכות התכנית על בריאות הציבור בכלל והאוכלוסייה המתגוררת בסמיכות ובקרבה לגבולות התכנית המוצעת בפרט. זהו פגם חמור ביותר בהליך התכנון הנדון והיורד לשורשו של עניין ושיש בו כדי לפסול את ההליך וקבלת ההחלטות במהלכו מעיקרם.
13. תסקיר השפעה על הסביבה נחשב כחלק חיוני ביותר מהתשתית העובדתית ומהשיקולים שעל רשויות התכנון לקחת בחשבון בטרם אישור תכנית (ראו: בג"ץ 9409/05 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנה על הסביבה נ' הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של תשתיות לאומיות, פ"ד סד (2) 316, 334-335 (2010) (להלן: "עניין כביש 9"). כפי שפורט לעיל, הוועדה המחוזית בהחליטה להפקיד את התכנית בהסתמך על דו"ח סביבתי חלקי ביותר ודו"ח חלופות רווי פגמים שאין בו כדי למלא אחר הדרישה של תקנה 2 לתקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשס"ג-2003.
14. אין חולק, כי הקמת אתר הטמנת וטיפול בפסולת, כפי שמוצע בתכנית, יגרום למפגעים סביבתיים רבים אשר יפגעו באיכות חייהם ובבריאותם של תושבי האזור. מפגעים סביבתיים אלה כוללים, בין היתר, מפגעי אבק וזיהום אוויר, רעש כמו גם ריח. למפגעים אלה השלכות בריאותיות רבות על כלל האוכלוסייה הסמוכה ובקרבת גבולותיה ואף ברדיוס רחב יותר וכן השלכות על איכות חייהם של כל הסובבים אותה.
15. יודגש, כי בהחלטת ועדת המשנה לעררים צוין בהקשר הזה, כי "לקרבה לבתי התושבים ישנה חשיבות עצמאית שצריכה להישקל. איננו בטוחים כי במקרה זה צדקה המשיבה 1 [הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז ירושלים] בצינה כאחד השיקולים הפועלים לטובת קיום אתר ההטמנה במקום זה כי מדובר בשולי העיר. כך, משום שאת האתר סובבים בתי תושבים משלוש כנפות שמיים, ובקרבה רבה" (סעיף 319 להחלטת ועדת המשנה לעררים).
16. עשרות אלפי התושבים הגרים, העובדים והלומדים בסמיכות או בקרבה או ברדיוס השפעה לשטח התכנית ינשמו באופן יומיומי חלקיקים מזהמים המרחפים באוויר, דבר שעלול לגרום למחלות בדרכי הנשימה וגידול בתמותה ממחלות לב וריאה. הנ"ל יסבלו גם מרעשים רבים למשך שעות ממושכות (מוצע כי האתר יפעל משך שעות ממושכות (החל מ- 6:00 בבוקר עד 22:00).
17. על אף זאת, התכנית לא בדקה את השפעת אתר ההטמנה וכלל השימושים המוצעים בו על כלל התושבים בסמיכות או בסביבה המיידית או היותר רחבה לגבולותיה ולא נתנה לעניין זה את הדעת ואת המשקל הראוי.
18. יוזמת התכנית הזמינה עדכון לדו"ח "בחינת איכות אוויר" מספטמבר 2019 אשר בחן, באופן חלקי ביותר ו"למטרות המחשה בלבד" את ההשפעה על איכות האוויר בבתים הסמוכים לגבולות התכנית ובתרחישים שונים של עבודה – חיזוי ריכוזי האבק שיווצרו (חלקיקים מרחפים וחלקיקים נשימים). דו"ח זה עודכן ביוני 2020 אך הוא נשאר באותה מתכונת בדיקה מצומצמת ולא ממצה, בהקשר הזה.

19. ההליך הנ"ל לקוי במספר בחינות. ראשית, הדו"ח הנ"ל מבהיר באופן מפורש כי "לצורך הקמת אתר לטיפול בפסולת הבניין נדרש אישור תכנית מפורטת, הכולל תסקיר השפעה על הסביבה או מסמך סביבתי בהיקף דומה הבוחן את השפעותיה. מכאן שתכנית זו (13900) [כיום התכנית הנדונה] אינה מאפשרת את הקמתו של אתר טיפול בפסולת בניין והוא נבחן בחלק מהתרחישים המוצגים במסמך זה למטרות המחשה בלבד." (ההדגשה לא במקור) (גיאופרוספקט, "תכנית 13900 אתר פסולת אינרטי וטיפול בפסולת יבזה (מזבלה) וביצוע שיקום ניפי ופארק מעליו – עדכון בחינת איכות אוויר", הוכן עבור עיריית ירושלים בספטמבר 2019, עמ' 5). היות ועריכת הדו"ח נעשתה לצורכי המחשה בלבד, היקפו רחוק מלהיות ממצה. כך למשל חישוב ערכי רקע בבסיס הערכת זיהום האוויר נעשתה על סמך ניטור חלקיקים במיקום אחד בלבד - הגבעה הצרפתית. ניטור מעין זה לא נעשה בשאר האזורים המושפעים מהתכנית, כגון ענאתא, עיסאווייה, דאחיית אלסלאם, מחנה פליטים שועפאט, או ברדיוס רחב יותר, על אף הבדלים משמעותיים בין האזורים העוטפים את התכנית והמחייבים זאת, כגון הבדלי גובה, צפיפות, משבי אוויר, ערכים מזהמים נוספים ועוד.

20. שנית, לא יכולה להיות מחלוקת בדבר הצורך המתודולוגי לבחינת השפעות התכנית הנדונה על הבריאות. הדו"ח לא מתייחס כלל להשלכות אלה כתוצאה מהעלייה במזהמי האוויר, מבלי להידרש כרגע למימצאי הדו"ח אשר נעשו להדגמה בלבד, כאמור. בחינת העלייה הצפויה בזיהום האוויר ביחס לתקני המשרד לאיכות הסביבה איננה ממצה הליך בחינת השלכות התכנית, וקיים צורך לערוך דו"ח השלכות על הבריאות שיבחן את צפי העלייה בתחלואה ובתמותה כתוצאה מערכי העלייה בזיהום האוויר. חוות דעת בריאותית לא נערכה ולא הונחה כלל בפני הוועדה המחוזית במהלך הליך התכנון.

21. שלישית, לתכנית השלכות מרחיקות לכת על איכות חייהם של תושבי האזור, מעבר להשלכות הבריאותיות. הדבר משתקף במטרדי אבק, ריח, רעש רב ומתמשך, כפי שאף הופיע בנספח הסביבתי וכן כלי תחבורה כבדים הנוסעים באזור בהיקף נרחב ביותר. לפי חוות הדעת הסביבתית, מפלס הרעש, באזורי המגורים הסמוכים לגבול התכנית, יעלה באופן ניכר כתוצאה מהפעלת האתר. בקשר לחלק מהבתים בענאתא גם קיימות חריגה מקריטריון הרעש במקבילים הקרובים לתא ההטמנה (עמ' 74 ל"חוות דעת סביבתית לתכנית 13900 (כולל השלמות)" (יולי 2010)). לעניין זה מסכמת חוות הדעת הסביבתית כי כתוצאה מאתר ממטמנה יעלה מפלס הרעש באזור הבינוי הקיים גם בענאתא, והוא יהא גבולי. כתוצאה מאתר הטיפול ייתכנו חריגות נוספות במפלס הרעש באזורים הבנויים בענאתא. יצוין, כי היקף השלכות הרעש יעלה באופן ניכר וישליך גם על תושבים נוספים בענאתא אשר יתגוררו בבניינים שיתווספו למועצה המקומית, כולל בסמוך לגבול התכנית (עמ' 80 לחוות הדעת הסביבתית). בדיקה מקיפה וממצה לעניין זה לא נעשתה.

22. רביעית, התכנית פוגעת בערכים סביבתיים וערכי טבע כמו גם בערוץ נחל אוג המשמש כאזור נחל ניקוז למי נגר אזוריים כמו גם מערוצים רבים לאורכו. פגיעה באפיק הניקוז הטבעי כתוצאה מהתכנית יגרום להצפות חמורות מאוד, שכבר קיימות באזורים פלסטינים רבים באזור. אמנם התכנית מציעה ביצוע תעלות ניקוז, אך בכך יש משום פגיעה בתפקודו של הנחל. שינוי זה יוצר מצב שאינו תואם את תפקודו הטבעי של הנחל ושאינו מותאם לחלחול מי נגר וקיום זרימה טבעית לאורך הנחל. תעלות הניקוז המוצעות בתכנית אף הן מייצרות מצב שאינו טבעי וזר לשטח ולכך קיימות השלכות שליליות על קליטת וזרימת מי הנגר בשטח התכנית ובסביבתה הרחבה. תעלות אלה גם לא

יכולות להועיל במקרה של סחף קרקעי שיכול לחסום אותן, דבר שיגרום לנזקי הצפות גדולים מאוד בכלל האזור. כלל אלה לא נסקרו ולא נבדקו בהיקף ובעומק הראויים במסגרת הדו"ח הנ"ל. "נספח ניהול מי נגר על פי תמ"א 34 ב"3" אינו מקיף וממצה לעניין זה, שכן הוא התמקד, אם כי לא באופן מעמיק, בפיתרון לזרימת מי הנגר ולא להשלכות הסביבתיות היותר מקיפות על נושא זה כתוצאה מאתר ההטמנה המוצע.

23. **חמישית**, גבול התכנית עובר בתחום שיפוט ענאתא ועיסאווייה, בטרם הסיפוח הבלתי חוקי של ירושלים המזרחית, וסמוך לאזורי מגורים, ענאתא, עיסאווייה, דאחיית אלסלאם ומחנה פליטים שועפאט, המאכלסים עשרות אלפי פלסטינים בצפיפות גבוהה מאוד, כאמור. מימוש התכנית ימנע פיתוחם של כלל האזורים הנ"ל והתכנית יכולה להביא אף להטלת מגבלות על הפיתוח והבניה בשטחי הבינוי הקיימים ובסמיכות אליהם. כך, בחוות הדעת הסביבתית סוכם כי על פי תוצאות בחינת הרעש, קיימים ארבעה מוקדים בעייתיים מבחינת מפלסי הרעש בשטחים הגובלים בתכנית, וכי בתחום זה מומלץ כי תכניות עתידיות לבניה למגורים, מלונאות או שימושי קרקע רגישים אחרים יחויבו בהכנת נספח אקוסטי (עמ' 88 לחות הדעת הסביבתית). דבר המייקר את הליך התכנון וכמובן הביצוע ויפגע בהליך הפיתוח של אזורים אלה.

24. יתירה מכך, התכנית תמנע רצף אכלוס פלסטיני באזור ותנתק את האזורים הפלסטינים המאוכלסים אחד מהשני. בו בזמן התכנית מבטיחה רצף טריטוריאלי בין ההתנחלויות בגדה המערבית, אזור E1 ושטח השיפוט המוכרז של עיריית ירושלים. יצוין, כי התוכנית דן מצטרפת בהשלכותיה לגדר ההפרדה המפרידה בין השטח הבנוי של כפר ענאתא לבין שאר אדמות הכפר שמהוות חלק משטח התכנית.

25. חובת הכנת תסקיר השפעה על הסביבה נובעת מפרשנות תכליתית לתקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), תשס"ג-2003 (להלן: תקנות השפעה על הסביבה) וכן מסעיף 15 א לתמ"א 4/16 אשר קובע חובת הכנת תסקיר השפעה על הסביבה, בתכניות מעין זו הנדונה. תסקיר השפעה על הסביבה כאמור לא נעשה, והבחינה החלקית לצורכי המחשה הנ"ל איננה מספקת צורך זה, כאמור בה.

26. תקנות ההשפעה על הסביבה כמו גם הוראות תמ"א 4/16 מחייבות כי תסקיר כאמור יכלול מידע מקצועי, מלא ומדויק בדבר ההשלכות הסביבתיות של התכנית, ובין היתר, תיאור הסביבה שאליה מתייחסת התכנית, לרבות המגורים, החי, הצומח והנוף שעלולים להיות מושפעים, בעתיד הקרוב או הרחוק, מביצוע התכנית; תחום ההשפעה, כולל השפעה על הבריאות; משאבי הקרקע והטבע; "פירוט והערכה של מכלול ההשפעות הצפויות על הסביבה ושל הסביבה על תחום התכנית, כתוצאה מביצוע התכנית, לרבות מהתשתיות הדרושות לביצועה" ועוד. פסיקה רבה של בית המשפט העליון הדגישה כי "אחד הטעמים לחשיבות תסקירי השפעה על הסביבה הוא 'השפעתם הישירה של השיקולים הסביבתיים על בריאות האדם ועל איכות חייו'" (בג"ץ 4189/18 מועצה מקומית טורעאן נ' ממשלת ישראל (2021), פסקה 30 לפסק דינו של השופט פוגלמן (להלן: עניין מועצה מקומית טורעאן); בג"ץ 9409/05 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנה על הסביבה נ' הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של תשתיות לאומיות, פ"ד סד(2) 316, 335 (2010) (להלן: עניין אדם טבע ודין)).

27. עוד קבע בית המשפט העליון בהקשה ההשלכות על הבריאות, כי "מידע על השפעה של התכנית הנבחנת על בריאות הציבור הוא נדבך חיוני בתשתית העובדתית שמוסד התכנון מבסס עליה את החלטתו. כך הוא יוכל לקבל החלטה נבונה יותר ומושכלת יותר [עניין **אדם טבע ודין** בעמ' 334]. העדרו של מידע כזה ואי מתן משקל מתאים לנתונים מסוג זה בהחלטה המינהלית פוגמים בתוקפה ויכול שיביאו לביטולה" (עניין **מועצה מקומית טורעאן**, פסקה 30 לפסק דינו של השופט פוגלמן. ראו גם דנ"ם 4753/19 **עיריית הרצליה נ' הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור**, (6.5.2021), פסקאות 54-53, 65, 70-71)).

28. לצורך הדגמה בלבד, הליך הכנת תכנית מס' 151-0404244 שיקום ומילוי מחצבת בית מאיר, הדומה במהותה לתכנית הנדונה נעשה באופן שונה לחלוטין. הליך התכנון של התכנית הנ"ל כלל תסקיר מקיף של השפעה על הסביבה ובמסגרתו, בין היתר, היתה התייחסות לסביבת התכנית הגיאולוגיה והידרולוגיה; שימושי הקרקע בתחום של כ-2 ק"מ מגבולות התכנית, כולל ישובים, מעברים אקולוגיים, שטחים פתוחים, דרכים, חקלאות ייעודי קרקע, מטאורולוגיה ואיכות אוויר, ערכים נופיים וחזותיים, אקולוגיה, ארכאולוגיה, תנועה ותחבורה ועוד. בנוסף לתסקיר השפעה על הסביבה נערכה חוות דעת בריאותית אשר סקרה את השפעות הבריאות האפשריות על אוכלוסיית האזור, בפרט תושבי מסילת ציון הרחוקים כ-630 מטר מהתכנית, בעקבות פעילויות עבודות ההטמנת במתחם מחצבת בית מאיר שיתבצעו במסגרת התכנית. מטרתה הסקירה היתה להעריך באם הפעילות הנ"ל יכולה לפגוע בבריאות האוכלוסייה.

29. דוגמא נוספת ניתן למצוא באתר נוסף שעלה בדו"ח החלופות, "אתר רובעי הר חומה", במנותק לצורך ההדגמה כאן מאי חוקיות ההתנחלות והאתר על פי המשפט הבינלאומי, ביום 17.10.2017 החלוטית הוועדה המחוזית בדבר עריכת תסקיר השפעה על הסביבה; בחינת חלופות לביצוע התכנית, כולל חלופת אפס; הקמת ועדת עבודה לבחינת חלופות מאקרו ברמת המחוז ובה יהיו, בין היתר, נציגים מטעם המשרד להגנת הסביבה, משרד הבריאות, נציגי הארגונים הסביבתיים ונציג משרד הבינוי והשיכון, הוועדה המחוזית תשמש ועדת היגוי לבחינת החלופות ועוד. אם כי הוועדה המחוזית החליטה שלא לכלול את אתר רובעי הר חומה בחלופות שאישרה, מסיבות "ערכיות" וקרבה לתושבים בהר חומה. נושא אליו נתייחס בהמשך.

30. **לאור האמור, קידומה של התכנית הנדונה ללא עריכת תסקיר מקיף להשפעה על הסביבה ושתהיה בו התייחסות מקיפה, מקצועית ומעמיקה בדבר כלל ההשלכות הסביבתיות לתכנית, וכן חוות דעת בריאותית שתבחן את ההשלכות הבריאותיות של התכנית הנדונה על עשרות אלפי התושבים בסביבתה, יהא לקוי הוא מבחינה מנהלית ואיננו סביר באופן קיצוני. , על כך נפרט בחלק המשפטי להלן.**

31. הקמתו של אתר להטמנה וטיפול בעודפי עפר מהווה הפרה לשתי זכויות היסוד החוקתיות לחיים ולבריאות וגם לחובות המוטלות על רשויות התכנון לכבד זכויות אלה. הדוחות והתסקירים השונים אשר הוגשו כחומרי רקע לתכנית מצביעים על מסקנה ברורה וחד-משמעית לפיה הפעלת האתר תביא לעלייה ברמות זיהום האוויר והרעש. זוהי תוספת סיכון בריאותי, שאמנם התכנית באופן לקוי לא העריכה את היקפו, אך לא יכולה להיות מחלוקת כי הוא קיים.

32. בית המשפט העליון חזר והדגיש את חוקתיותה וחשיבותה הברורה של הזכות לחיים. בבג"ץ 606/93 **קידום יזמות ומו"לות (1981) בע"מ נ' רשות השידור**, פ"ד מח(2) 1 (1994), קבע בית המשפט כי "הזכות לחיים ולכל דבר שהחיים תלויים בו – הזכות לנשום, הזכות לשתות, הזכות לאכול – היא אם כל הזכויות, היא האדם". בבג"ץ 2753/03 **קירש נ' ראש המטה הכללי של צה"ל** (פורסם במאגרים, 1.9.2003) הדגיש בית המשפט את חוסר התוחלת שבאיזון הזכות לחיים כשזו עומדת בסכנה, לעומת זכויות אחרות: "הזכות לחיים וההגנה עליהם דוחה מפניה כל מה שעומד על חיים לכלותם".

33. הזכות לבריאות נושקת במידה רבה לזכות לחיים וכלשונו של פרופ' אייל גרוס :

"הבריאות חיונית כדי לאפשר לאדם לתפקד בעולם, להיות חופשי מכאב וסבל, להגשים את עצמו ואף לחיות. טול מבן-אדם את חופש הביטוי, את חופש הדת, אולי אפילו את החינוך – ועדיין תוכל להחזיר לו אותם [...] לעומת זאת, הפגיעה בבריאות הינה תכופות בלתי-הפיכה, וכל מכשול בפני מימוש הזכות פוגע בגופו של האדם ואף עלול להביא לסוף חייו." (אייל גרוס **בריאות בישראל בין זכות למצרך** בתוך "זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל, יורם רבין ויובל שני (עורכים) רמות, 2004, 437-532).

34. עוד יצוין, כי בית המשפט הכיר בזכות שלא להיחשף לסיכונים בריאותיים וסביבתיים בבג"ץ 2887/04 **אבו מדיגס נ' מינהל מקרקעי ישראל** (פורסם במאגרים, 15.4.2007) בו ביטל את מדיניות ריסוס היבולים אף בכפרים הבלתי מוכרים, מאחר שהיא עלולה לפגוע בזכות של שוכני האזורים המרוססים לבריאות ולכבוד.

35. בנוסף, המדובר בתוכנית הגורמת לזיהומי אוויר והיוצרת מפגעי רעש העולים על מדדים המקובלים, במיוחד בעאתא. בהקשר זה נקבע, כי "חוק הפוגע באיכות הסביבה באופן הגורם לפגיעה במינימום הקיום האנושי, פוגע בכבוד האדם ובחירותו (בבג"ץ 4128/02 **אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' ראש ממשלת ישראל**, פ"ד נח(3) 504 (2004)). בבג"ץ 9409/05 **אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנה על הסביבה נ' הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של תשתיות לאומיות**, פ"ד סד(2) 316 (2010) אף נקבע, כי גם פגיעה באיכות הסביבה שאינה מגיעה לכדי פגיעה במינימום הקיום האנושי עלולה להשפיע באופן חמור על בריאותם ועל איכות חייהם של מספר רב של בני אדם ועשויה להוביל למסקנה כי אין לאשר תכנית המובילה לפגיעות אלה (עמ' 334 לפסק הדין).

36. התכנית פוגעת בצורה חמורה ביותר בזכותם של תושבי האזור לחיות בסביבה הולמת. הזכות מעוגנת גם בסעיף 25 להכרזה האוניברסאלית בדבר זכויות אדם, סעיף 11(1) לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, כולל הזכות לשיפור מתמיד בתנאי המחיה. זכות זו מקימה חובה כל המדינות לנקוט בצעדים מתאימים להבטחת מימושה וקיומה של הזכות. מקורות נוספים לזכות מעוגנים בסעיף 5(iii)(e) לאמנה לביעור כל צורות האפליה הגזעית, סעיף 14(2) לאמנה לביעור כל הצורות של אפליה נגד נשים, סעיף 27(3) לאמנה בדבר זכויות הילד, סעיפים 9 ו-28 להאמנה בדבר זכויות אנשים עם מוגבלויות. זכות זו מקימה חובה כל המדינות לנקוט בצעדים מתאימים להבטחת מימושה וקיומה של הזכות.

37. מבחינת המשפט הבינלאומי ההומניטרי, זכות זו נגזרת מהחובה על פי סעיף 43 לתקנות האג לנקוט בכל האמצעים להשיב, ולהבטיח, ככל הניתן, את הסדר הציבורי והבטיחות, תוך כיבוד החוקים התקפים.

38. התכנית גם טומנת בחובה פגיעה קשה בכבודם של התושבים כתוצאה מזלזול בחייהם ומהיעדר כל התחשבות בהם, והתעלמות מהפגיעה הקשה בהם כתוצאה מתכנון עבודות הטמנת עודפי עפר בקרבתם. חוסר ההתעניינות של הוועדה המחוזית ויוזמי התכנית בהשלכות התכנית על האוכלוסייה הפלסטינים הסמוכה, והמשתקפת באי עריכת תסקיר השפעה על הסביבה וחוות דעת בריאותית ואי שקילת השיקולים הרלבנטיים, מהווה אינדיקציה כי היא אינה רואה באותם אנשים כשוויים התייחסות אנושית מינימאלית. התייחסות זו אל התושבים הפלסטינים אינה מתיישבת עם הערך של כבוד האדם. מדובר בהתייחסות אינסטרומנטאלית מובהקת לבני אנוש והתייחסות אליהם כ"כלי אין חפץ בו" – אנשים שניתן לסכן את חייהם, שלמות גופם ובריאותם וניתן לפגוע באיכות חייהם לצורך הטמנת פסולת. מדובר בהשפלה בוטה, גלויה - במובנה הצר של הזכות לכבוד (ראו: בבג"ץ 1105/06 קו לעובד נ' שר הרווחה (פורסם במאגרים, 22.6.2014).

ד. הפקעה נרחבת של קרקעות פרטיות והריסת בתים

39. לצורך מימוש מטרותיה, קובעת התכנית, בין היתר, כי השטחים להטמנת עודפי עפר יופקעו על ידי הוועדה המקומית ויירשמו על שם עיריית ירושלים בהתאם להוראות פרק ח' לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה - 1965 (סעיף 6.9 להוראות התכנית). דהיינו, התכנית תביא להפקעה מסיבית של קרקעות פלסטיניות בשטח כבוש.

40. כמו כן, התכנית מסמנת את עשרות המבנים בשטחה להריסה על ידי מגישי הבקשה להיתר מכוחה (סעיף 6.10 להוראות התכנית). מדובר בבתי מגורים ומבני עזר חקלאיים עבור אוכלוסייה הבדואית המתגוררת שם מזה עשרות שנים, כפי שמופיע בצילום האוויר להלן:



41. התכנית פוגעת בצורה הגורפת ביותר בזכותם המוגנת של בעלי זכויות בקרקעות בשטחה לקניין. (ראו: בג"ץ 9593/04 מוראר נ' מפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון, פ"ד סא(1) 844, פס' 14 (2006);

בג"ץ 10356/02 הס נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, פ"ד נח (3) 443, 461, 462, 464 (2004); בג"ץ 1890/03 עיריית בית לחם נ' מדינת ישראל, פ"ד נט (4) 736, 765-766 (2005); בג"ץ 5627/02 סייף נ' לשכת העיתונות הממשלתית, פ"ד נח (5) 70, 75 (2004).

42. הגנה זו, נושאת עמה חובה כפולה: חובה שלילית, להימנע מפעולות הפוגעות בקניינם של תושבים אלה; וחובה חיובית, לבצע פעולות המבטיחות כי קניינם לא יפגע על ידי אחרים (ראו: בג"ץ 1308/17 עיריית סילוואד ואחרים נ' כנסת ישראל (9.6.2020); בג"ץ 9949/08 חמאד נ' שר הביטחון (25.12.2014); בג"ץ 7862/04 אבו דאהר נ' מפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון, פ"ד נט(5) 368 (2005)). זכות הקניין מוכרת כמובן גם במשפט זכויות האדם הבינלאומי - סעיף 17 להכרזה העולמית בדבר זכויות האדם.

43. סעיף 46 לתקנות האג וסעיף 53 לאמנת ג'נבה הרביעית מטילים על המעצמה הכובשת את החובה לכבד את זכויותיהם של התושבים המוגנים בשטח הכבוש, לרבות זכותם לקניין. בנוסף, סעיף 147 לאמנת ג'נבה הרביעית משנת 1949 קובע, כי לקיחה נרחבת של הנכסים של האוכלוסייה המוגנת (Extensive Appropriation) מהווה הפרה בוטה לאמנה.

44. נציין בהקשר זה, כי בעבר, במסגרת בחינת אתרי הטמנה אפשריים, המיקום המוצע במסגרת התכנית הנדונה לא הומלץ, בין היתר, מחמת הבעלויות הפרטיות שבשטח (ראו פסקה 311 להחלטת ועדת המשנה לעררים).

45. כמובן, הריסת בתי האוכלוסייה המתגוררת בשטח התכנית, שתביא גם לגירושם, פוגעת באופן החמור ביותר בזכותם לקורת גג המוגנת היא מכוח המשפט הבינלאומי וכן המשפט החוקתי וכמובן תפגע באיסור שבדין הבינלאומי על גירושם הכפוי.

ה. התכנית מנוגדת לתכניות מתאר מחוזיות וארציות

46. נספח מצב מאושר מיום 8.11.2021 של התכנית על רקע תמ"א 1, תמ"מ 30/1 ו- ותכניות מקומיות מלמד על כך שהיא מנוגדת לתכניות המתאר המחוזיות והארציות הנ"ל, על אי היתכנות תכנונית והעדרן של תכניות מתאר המאפשרות את השימושים המוצעים בתכנית הנדונה.

47. תמ"מ 30/1 מסמנת את אזור התכנית כעמק עירוני שהשימושים המותרים בו הם "שטחים פתוחים טבעיים או מגוננים; מתקני ספורט, פנאי ונופש; מבני שירות למשתמשים בפארק לרבות שירותי הסעדה; שבילי הליכה ורכיבה על אופניים; חקלאות במגבלות סביבתיות הנובעות מקרבתה לריכוזי אוכלוסייה ובתנאי שלא יהיה בה כדי לפגוע בשימושים קיימים ועתידיים של הפארק/העמק העירוני" (סעיף 6.8 להוראות תמ"מ 30/1).

48. הנה כי כן, תכלית השימושים המותרים לפי תמ"מ 30/1 היא שמירה על השטחים כפתוחים ושימורם כטבעיים. הדבר אינו מאפשר את השימושים אותם מציעה התכנית הנדונה ואלה מנוגדים באופן בוטה ביותר להוראות התמ"מ הנ"ל. צילום האוויר לעיל של שטח התכנית מבהיר את חשיבותו כשטח עמק עירוני.

49. ודוק, אתר ההטמנה המוצע בתכנית הנדונה הוצע בעבר על ידי הוועדה המחוזית להיכלל ברשימת אתרי ההטמנה על פי תמ"מ 30/1 אך ההמלצה לא התקבלה והמיקום לא סומן כאתר הטמנה בתמ"מ הנ"ל (ראו פסקה 311 להחלטת ועדת המשנה לעררים). על אף זאת, בהתייחסות הדו"ח הסביבתי הנ"ל לתמ"מ 30/1 לא הוזכר כי המלצת הוועדה המחוזית בעניין לא התקבלה והאתר לא סומן כאתר הטמנה, כאמור, במסגרת התכנית.

50. אמנם סעיף 8.8 להוראות תמ"מ 30/1 מאפשרות, בתנאים מסוימים, אישור תכנית מקומית המייעדת שטח להטמנת עודפי עפר בשטח מופר, כפי שצוין בהחלטת ועדת המשנה לעררים (סעיף 338 להחלטת ועדת המשנה לעררים). אך המתנגדים יטענו, כי הפרשנות שניתנה לסעיף על ידי הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה וועדת המשנה לעררים הינה מוטעית.

51. פרשנות הסעיף הנ"ל צריכה להיות ברוח שאר הוראות התמ"מ והשוואת לקיים ולשמר ערכי טבע, איכות חיים ושמירה על סביבת מגורים נאותה, מקיימת ובריא. דהיינו, "השטח המופר" שניתן יהא לשנות את ייעודו מעמק עירוני לאתר הטמנת פסולת צריך להיות במצב הפרה שלא מאפשר עוד את שיקומו כעמק עירוני ותכליותיו של זה כבר לא יכולות להתקיים. היקף הפסולת הפיראטית באזור התוכנית הינו מצומצם, ועל כן, ניתן לשמור עליו כעמק עירוני טבעי, תוך כדי ביצוע עבודות ניקוי, שיקום ושימור מינימליים. כך, יישמר ערכו של האזור ללא שיותר מ- 90,000 התושבים הסמוכים לגבולות התכנית ישלמו את מחיר ההפרה המצומצמת, אם בכלל, הנמצאת באזור הסמוך למגוריהם. הדבר גם מנוגד לעקרונות הצדק הסביבתי. בהתאם לכך, שטח התכנית אינו יכול להיחשב כשטח מופר לצורך העניין.

52. התכנית מנוגדת להוראות ותכליות תמ"מ א 1 שאף היא מייעדת חשיבות מיוחדת לנחלים עירוניים ובמסגרת הוראותיה קובעת כי "למקטע נחל עירוני ניתנת תשומת לב מיוחדת, כשלה עירוני סביבו מתכנסים החללים הציבוריים. טיפוח קו המגע של העיר והנחל ליצירת 'חזית נחל', ובה עירוב שימושים [...] השטח הפתוח לגדותיו ישולב במערך השטחים הציבוריים הפתוחים בעיר" (עמ' 118 להוראות תמ"מ א 1). אי לכך נקבעו הוראות המבטיחות את "קיומם ותפקודם של נחלים וסביבתם בראייה אגנית", כולל תפקודים הידרולוגיים, אקולוגיים, חברתיים ומבניים. לפי כך, נקבעו העקרונות הראשיים לעניין זה כלהלן:

3. עקרונות ראשיים

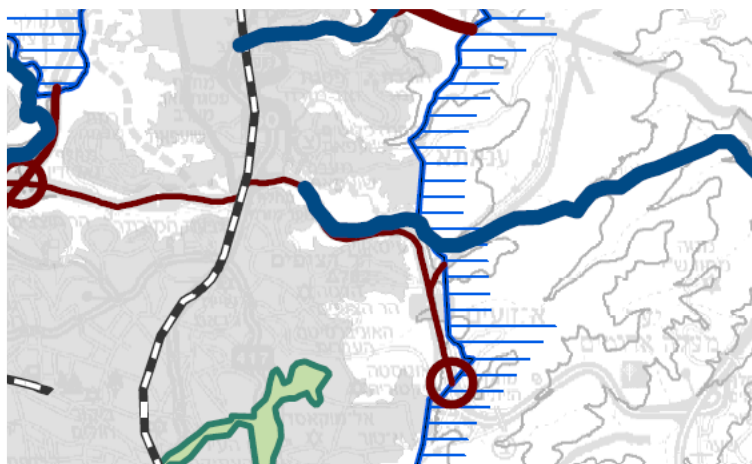
- 3.1. שמירה ושיקום תפקודי הנחל, תוך העדפת שימושים בעלי זיקה לנחל ומוזעור הפגיעה בהם.
- 3.2. רציפות לאורך הנחל, ומתן מעבר חפשי, נגיש ורציף לאורכו ואליו.
- 3.3. התייחסות לאגן החזותי, הנצפה אל הנחל וממנו לרבות מבטים וצירים פתוחים.
- 3.4. שמירת פיתולי הנחל ואף השבת פיתולים בהתאם לתנאי השטח.
- 3.5. ראייה כוללת של אגן ההיקוות. התייחסות להשפעות במורד הנחל ובמעלה.
- 3.6. הבטחת קיומו של הנחל במופע פתוח לכל אורכו.
- 3.7. בחינת ההיתכנות להחזרת הנחל למצבו הטבעי ככל הניתן וקביעת האמצעים לכך.
- 3.8. במקטע עירוני:
 - 3.8.1. שילוב הנחל במערך השטחים הפתוחים של הישוב, תוך שמירת תפקודי הניקוז.
 - 3.8.2. עדיפות לשימושים המיועדים לציבור הרחב כגון מבני ציבור ותרבות, אכסון מלונאי, מסעדות, בתי קפה, טיילת, תוך עירוב שימושים עם מגורים. הפניית חזיתות ראשיות אל הנחל ועיצובן כחזית-נחל.
 - 3.8.3. שמירת הרציפות לאורך הנחל ושמירת מבטים וצירים לכיוון הנחל.
- 3.9. צמצום הנגר העילי ונזקי ההצפות, בין היתר באמצעות בנייה משמרת נגר.

53. כמו כן, קובעת תמ"א 1 כי "תכנית לנחל תלווה במסמך המפרט את השיקולים ההידרולוגיים, המורפולוגיים והאקולוגיים, ותוגש לאחר התייעצות עם רשות הניקוז ורשות הנחל." מסמך כנ"ל לא נעשה במסגרת התכנית הנדונה כפי שעולה מעיון בדף התכנית באתר מנהל התכנון.

54. **התכנית גם מנוגדת לתמ"א 4/16 - תכנית מתאר ארצית לפסולת מוצקה - שינוי מס' 4.** שטח התכנית אינו מופיע כאתר לסילוק או טיפול בפסולת יבשה והתנאים שנקבעו בסעיף 18 לתמ"א הנ"ל והמאפשרים, בהתקיימם, אישור תכנית מפורטת לאתר לסילוק וטיפול בפסולת ללא אישור המועצה הארצי, אינם מתקיימים בענייננו. שכן, אישור תכנית כאמור צריך להיעשות לאחר בחינת "מיקומו של האתר בראיה אזורית כוללת, לרבות התייחסות למאפייני הביקוש ותפישותם ולאתרים הפוטנציאליים המוצעים בתכנית האב המחוזית לפסולת יבשה ו/או שיבחנו על פי הקריטריונים שנקבעו בתוכנית האב." וכפי שנקבע על ידי ועדת המשנה לעררים בהקשר הזה, "איננו בטוחים שניתן לומר כי התכנית תואמת את השיקול של התחשבות בשימושי הקרקע הסמוכים [...] אין כל ספק, שאם קיימת אפשרות [מתוך ראייה אזורית כוללת] למקם את האתר במקום שיהיה פוגעני פחות לאוכלוסייה, ראוי לעשות זאת, גם אם חורג הוא מתחומי הרשות" (סעיף 331-333 להחלטת ועדת המשנה לעררים).

55. הנספח הסביבתי איננו עונה על תכלית תסקיר השפעה על הסביבה וניכר כי מטרתו היתה לאפשר את הקמת האתר כפי שעיריית ירושלים מבקשת לעשות. להדגמה בלבד, אין בנספח התייחסות כלשהי להשלכות הבריאותיות כתוצאה מזיהומי האוויר והרעש, ההשלכות על איכות חייהם של עשרות אלפי התושבים המתגוררים בסמוך לאתר המוצע, ההשלכות על ערכי טבע, מים ועוד, כאמור. גם תיאור המצב התכנוני בנספח הסביבתי לקוי בחוסרים ואי דיוקים. כך למשל לא הוסבר בו כי המלצת הוועדה המחוזית לכלול את שטח התכנית כאתר להטמנת עפר במסגרת תמ"מ 30/1 לא התקבלה ואין בו התייחסות לתמ"א 4/14.

56. **התכנית מנוגדת לתמ"א 35 - תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור המסמנת רצועת נחל בשטח התכנית, קובעת את שטח התכנית כשטח לשימור משאבי מים ובחלקו השטח נופל בתחום רגישות נופית סביבתית גבוהה.**



57. סעיף 9.2. להוראות התמ"א קובע מגבלות על תכנית החלה באזור בו מסומנת רצועת נחל כלהלן:

9.2 רצועת נחל (מסומנת בתשריט בפס עבה כחול)

9.2.1 תכנית החלה כולה או חלקה באזור בו מסומנת "רצועת נחל" תופקד רק אם התקיימו התנאים הבאים:

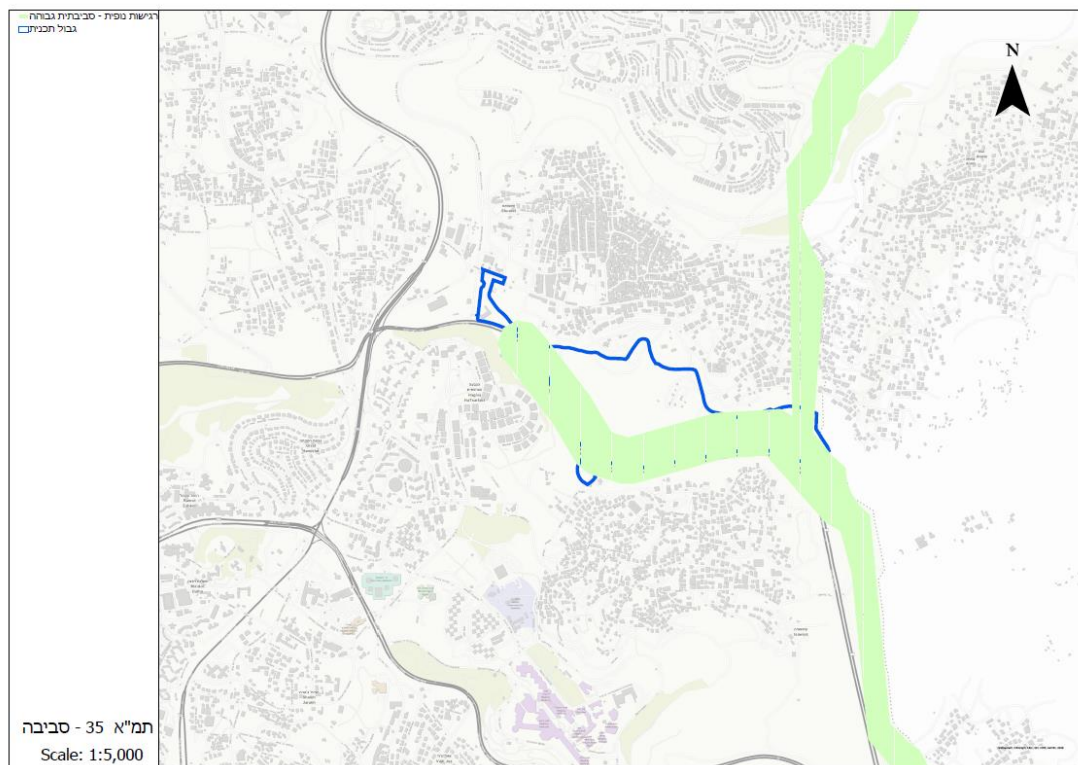
א. בתכנית לנחל:

1. התכנית תחול, ככל הניתן, על רוב רצועת הנחל.
2. בין מטרותיה העיקריות של התכנית נקבע שיקום הנחל ושימורו, והיא כוללת, בין השאר, הוראות בדבר: שימור הנחל ובתי הגידול שבו, תפקוד הנחל כציר ניקוז וכציר אקולוגי, עיצוב גדותיו וייצובן ושמירה ככל האפשר, על זכות המעבר של הציבור לאורך ערוץ הנחל.

ב. בכל תכנית אחרת: שוכנע מוסד התכנון שהתכנית אינה פוגעת בתפקוד הנחל.

מגבלות אלה לא קוימו במסגרת הליך התכנון הנדון והן הופרו במלואן.

58. הוראות מגבילות נוספות נקבעו בסעיף 10.1 על תכניות המייעדות שטח בעל רגישות נופית גבוהה לפיתוח. הוראות אלה כוללות, בין היתר, עריכת נספח נופי-סביבתי בהתאם לסעיף 11 להוראות התכנית. גם הוראות אלה לא קוימו בענייננו. כך גם לא קוימו הוראות סעיף 10.2 להוראות התמ"א בדבר תכנית החלה על אזור המסומן לשימור משאבי מים.



ו. בחינה לקויה של חלופות הובילה לבחירה בחלופת "נחל אוג"

59. כאמור, בעקבות החלטת ועדת המשנה לעררים הני"ל, הוחזרה התכנית לוועדה המחוזית לשם בחינת חלופות למיקום אתר ההטמנה. בעקבות כך, זימנה עיריית ירושלים בחינה כאמור אשר הופיעה

ב"בחינת אתרים פוטנציאליים להטמנת עודפי עפר באזור ירושלים – דו"ח מסכם" ממאי 2019 (להלן: דו"ח בחינת חלופות). בדו"ח הוסבר כי נעשה סינון ראשוני שבעקבותיו סומנו תשעה אתרים לבחינה מפורטת לצורך השוואה ודירוג. ההשוואה כללה שלושה היבטים מרכזיים: פיזי תפעולי, תכנון וזמינות וסביבתי, כשלכל אחד מהם נקבעו מספר קריטריונים משנה. כך נוצרה טבלה מסכמת שהעריכה את האתרים בשיטת הרמזור ודירגה אותם על פי סדר עדיפויות.

60. המתנגדים יטענו כי תהליך בחינת החלופות לוקה, בכל שלב משלביו, בפגמים מהותיים הנוגעים לשורשו של ההליך, דבר שהופך אותו למעוות ולבלתי סביר.

61. כבר בשלב ראשוני של הבחינה והמיפוי, אפיון נחל אוג כאזור שמתאים, מבחינת ייעודי קרקע, כאתר הטמנת פסולת הינו מוטעה. עורכי הדו"ח יצאו מנקודת הנחה כי קיימת התאמה כאמור מכוח התכנית הנדונה, שלצורך קבלת החלטות לגביה נעשתה הבחינה. זאת בניגוד למצב התכנוני לפי תוכניות מתאר מאושרות הן ברמה המקומית, הן ברמה המחוזית והן ברמה הארצית, כפי שפורט לעיל. עורכי דו"ח החלופות כבלו את עצמם, כבר בשלב ראשוני זה, לתכנית הנדונה כמצב תכנוני נתון וכאילו היא אינה נשוא לבחינת חלופות מלכתחילה (ראו טבלה בעמ' 14 לדו"ח בחינת החלופות). בנוסף, וככפי שפורט לעיל, בחינה מעמיקה של ייעודי הקרקע בכלל תכניות המתאר המאושרות היתה מביאה לפסילת השטח הנדון כאתר פוטנציאלי להטמנת עפר, כבר בשלב ראשוני זה.

62. לאחר המיפוי הראשון, נבחנו תשעה אתרים פוטנציאליים לבחינה רחבה יותר ודירוג לפי שיטת הרמזור ולפי קריטריונים שנקבעו כלהלן:

קריטריון	קריטריון משנה
פיזי תפעולי	נפח הטמנה פוטנציאלי ויעילות השימוש בקרקע
	מתן מענה למקורות היווצרות שונים בירושלים
	זמינות דרכי הגישה והתאמתן
תכנון וזמינות	התאמה תכנונית וזמינות סטטוטורית של האתר
	זמינות הקרקע (בעלויות)
	קונפליקט עם שימושי קרקע
סביבתי	מרחק משימושים רגישים
	מערכת ניקוז טבעית
	ערכיות אקולוגית
	רגישות נופית

63. המרכיבים הנ"ל נבחנו לפי שלוש רמות דירוג: אדום - רגישות גבוהה; כתום - רגישות בינונית; וירוק - רגישות נמוכה, כאשר ניתן משקל זהה לכל ערך או קריטריון. גם בשלב זה נפלו פגמים לשורשו של הליך הבחינה והמשתקפים במספר מישורים. להלן סיכום טבלת התבחינים:

מספר האתר	שם אתר	יעילות השימוש (נפח מלמ"ק/שטח {דונם})	מתן מענה למקורות היוצרות שונים בירושלים	זמינות דרכי גישה והתאמתן	התאמה תכנונית וזמינות סטטוטורית של האתר	זמינות הקרקע-בעלויות	קונפליקט עם שימושי קרקע	מרחק משימושים רגילים	מערכת ניקוז טבעית	אקולוגיות ערכיות	רגישות נופית
1	עמק שער הגיא										
2	נחל אוג										
3	מחצבת בית מאיר										
4	בורות אבשלום										
5	פרויקט כביש 39										
6	גילה										
7	שמשון 3										
8	קסטל										
9	פארק רובעי הר חומה										

64. תחילה, האתר קיבל ציון גבוהה (ירוק) בבחינת "התאמה תכנונית וזמינות סטטוטורית של האתר".

שוב עורכי הדו"ח כבלו את עצמם בתכנית הנדונה ומטרתיה כאשר עליהם היה לבחון את המצב התכנוני והזמינות הסטטוטורית בהתאם לתכניות מתאר מאושרות בכל רמות התכנון. הסתמכות על התכנית הנדונה בשלב בחינת החלופות, מאיינת, הלכה למעשה, הליך בחינת החלופות. הרי כל הרעיון מאחורי בחינת החלופות, כפי שזה גם התבטא בהחלטת ועדת המשנה לעררים, הוא לצאת מנקודת הנחה של חלופת אפס ללא הענקת יתרון כלשהו לתכנית הנדונה, כאשר בחינת החלופות באה לבדוק את היתכנותה. וכך נקבע בדו"ח :

• **התאמה תכנונית וזמינות סטטוטורית של האתר** – האתר תואם את מגמות הפיתוח של

האזור וכיום מקודמת תכנית מפורטת לאתר הטמנת עודפי עפר במקום (תכנית 13900) אשר הוחלט לאשרה בשנת 2015. ראו נספח מס' 1. וועדת הערר של ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית (נובמבר 2016) הורתה לוועדה המחוזית לשוב ולדון באישור התכנית לאחר ביצוע בחינת חלופות (נשוא עבודה זו). לפיכך אתר זה מקבל ציון גבוה בהיבט זה.

65. במסקנה הנ"ל טמונה סתירה מהותית בין "הציון הגבוהה" מבחינה התאמה תכנונית כאשר התכנית הנדונה הוחזרה לבחינת חלופות, כולל חלופת אפס, והיא איננה מאושרת כלל וכלל.

66. בדרך זו, הרשות "כלאה" את עצמה בתוך החלטה שנפסלה על ידי ועדת המשנה לעררים, ונמנעה מלהפעיל שיקול דעת ענייני, אמיתי ובלב פתוח. וכך, הליך בחינת החלופות הפך להיות הליך שנועד להכשיר בדיעבד, את החלטת הוועדה המחוזית להקים אתר הטמנת פסולת עפר דווקא במיקום זה.

67. פגם מהותי נוסף בהליך בבחינת החלופות התבטא במתן משקל זהה לכלל הקריטריונים שנקבעו לבחינה, לפי שיטת הרמזור. כך למשל, יעילות השימוש בהתייחס לנפח השטח קיבל משקל זהה לאלמנט של הפקעת קרקע פרטית או לקיום שימושים רגישים, כולל עשרות אלפי תושבים הגרים בסמיכות לאתר המוצע, ושהתכנית תפגע באיכות חייהם ובבריאותם.

68. מהטבלה לעיל עולה, כי חלופת נחל אוג נבחרה ללא שקילה נאותה של כלל השיקולים הרלוונטיים, כולל הפגיעה בזכות לקניין, הפגיעה באפשרויות הפיתוח הנאות של התושבים באזור, הפגיעה באיכות הסביבה והפגיעה בבריאות הציבור. הדברים מקבלים משנה תוקף לאור העובדה כי קיימות חלופות רבות נוספות אשר יש בהן כדי ליתר פגיעה בקניין הפרט, ובפיתוח בר קיימא של האזור, עם היתכנות תכנונית, ולא פגיעה בעשרות אלפי תושבים המתגוררים בסמוך לאתר הטמנה. כך גם לא נשקלו אפשרויות להתגבר על קשיים או דירוגים בינוניים וגבוהים באתרים אחרים, כחלופות עדיפות על פי פגיעה בקניין ובבריאות ואיכות חיי עשרות אלפי תושבים.

69. בנוסף, מתמלול ישיבת הוועדה המחוזית לדיון בדו"ח החלופות מיום 27.5.2019, עולה תמונה תמוהה ביותר בהקשר הליך קבלת ההחלטות בעניין זה. מתמלול הישיבה עולה כי ההחלטה לאשר את חלופת נחל אוג התקבלה ללא שקילת השלכות החלופה על האוכלוסייה המתגוררת בשכונות המגורים "העוטפות" את התכנית. תמלול הישיבה הנ"ל גם מגלה את השרירותיות באישור החלופה ואת הסטנדרטים השונים המיושמים במסגרת ההחלטות בעניין. כך למשל, הוועדה המחוזית לא אישרה את חלופת הר חומה מחמת קרבתה לתושבים הציג זאת מר עפר ברקוביץ, חבר הוועדה, כלהלן:

מר עופר ברקוביץ' :

אז אני אומר שלצד הבעיות הקשות האחרות, שמאפיינות את השכונה, והעובדה יכולים - , יש פה הקרבה להר חומה ג' לפרויקט היא מאוד - מאוד סמוכה, בזמנו אני לא יודע אם פה הביאו חוות דעת בריאותית של משרד הבריאות או אחרת, כדי לנמק את הבחירה באתר הזה. אבל בזמנו דיברנו על זה שזה עלול לסכן. אם אני לא טועה, המרחק הוא עשרות מטרים בודדים בין הר חומה ג' בין מיקום האתר. אני חושב שהמיקום הזה לא נכון הוא לא נכון גם בראייה כוללת של מצב השכונה והקשיים שלה, והוא לא נכון באופן ספציפי בגלל הסכנה לתושבי הר חומה ג' וההפרעה הן מבחינת זיהום אוויר, הן מבחינת הפרעות תחבורתיות, עומסים על הכבישים המלאים גם ככה, משאיות שייסעו שם יקשו עוד יותר על החיים של תושבי הר חומה. אל ח שהם צריכים לספוג את כל בעיותיה של ירושלים, עם כל החשיבות והצורך בדבר של אתרי הטמנה.

עמ' 242 לתמליל הדיון.

מר עופר ברקוביץ' :

אני רוצה מראש לפסול את זה. אלא אם כן, ישכנעו אותי מראש שאין פה שום היבטים שישפיעו. אני לא חושב שאפשר לשכנע אותי לא ברמה בריאותית, לא ברמה פיזית תחבורתית, אני מכיר את התושבים שם אני שומע את הצרכים שלהם הבעיות שלהם מגוון של נושאים. אני לא - , אני אומר שוב, זה קשור ולא קשור, כן? ברור שהוועדה צריכה למצוא פתרונות לנושא הטמנת עפר באזור ירושלים. אבל אני חושב שזה פתרון יכול להיות שהוא משקלל קריטריונים מסוימים, שהם נכונים לבדיקה הספציפית הזו, מבחינתי זה את יודעת, בערכים בהתנגשות הערכית הזאת בין הצורך להטמיע עפר ולעשות את זה פה לבין לעשות את זה במקום אחר, אני חושב שזה לא המקום הנכון.

עמ' 246 לתמליל הדיון.

מר עופר ברקוביץ' :

א - אני מקווה מאוד שהוועדה תעשה את זה. זה משהו מבחינתי את העמדה העקרונית כלפי הפגיעה בתושבים פה. שאני חושב שאין חולק שיש לזה משמעות על איכות חיים. אין חולק. זה - , זה התנגשות

ערכית. אנחנו נדרשים להכריע במקומות שונים בין התנגשויות ערכיות. זה שחושב שאנשים פה הם פושעים מי שמביא את ההצעה לדיון, ואני גם מבין את הבדיקה שנעשתה. אני לא - , לא מטיל בה ספק. אני אומר, יש פה - ,

עמ' 246-247 לתמלול הדיון.

מצ"ב החלק הרלוונטי לדיון מתמלול הוועדה.

70. גם בהקשר אתר הקסטל המוצע, והיות ומקודמת שם תכנית לשכונת מגורים (תכנית 101-0700773-מבשרת דרום), הוחלט על ידי הוועדה המחוזית ביום 3.6.2019, כי במידה ותכנית ההטמנה באתר זה תקודם, אז לא יתאפשר קיום מקביל לאתר ולשכונה :

א. נושא עודפי העפר והצורך בשטח התכנית כאתר מילוי – הוועדה שמעה את עמדת היועץ הסביבתי מטעם מגישי התכנית אשר מסר כי לשיטתם אין צורך בפירוט חלופות המציגות מילוי האתר במסגרת הכנת התסקיר. הוועדה שמעה את עמדת היועץ הסביבתי של לשכת התכנון לפיה לא ניתן לאפשר קיום מקביל לשכונה ולאתר מילוי – שכן הדבר מחייב ציר תנועת משאיות נפרד (לא דרך השכונה) וכי המטרד שיגרם מפעילות זו לא מתיישב עם קיומה של השכונה ובהכרח יגרם לדחייה משמעותית במועד אכלוס השכונה. עוד נמסר כי האופציה היחידה לאפשר אתר מילוי במקום היא בתנאי שתוחמים את המילוי בזמן מוגבל ומשלבים אותו בשלבי ביצוע (עד קבלת טופס 4 עם דרישות לשיקום נופי מלא בגמר המילוי).

ב. בנוסף נמסר על ידי נציג המשרד להגנת הסביבה כי גם עמדת המשרד להגנת הסביבה היא שיש צורך בבחינת אתר לעודפי עפר בתחום התכנית, מבלי לפגוע בשכונה המוצעת.

מצ"ב העתק ההחלטה.

71. לפי כך החליטה הוועדה כדלקמן :

ג. בהתאם לכך הוועדה קובעת כי נושא בחינת האתר כאתר למילוי עודפי עפר כפי שמוצג

בסעיפים 2.3 לטיוטת ההנחיות יבוצע באופן הבא :

1. יוצגו חלופות עקרוניות בלבד (נפחי מילוי)

2. התייחסות לזמני ביצוע, שלביות ביצוע והשפעתן על מועד אכלוס

השכונה

3. הערכת נפח התנועה והמשאיות והצגת ציר כניסת המשאיות

4. הצגת המשמעות הסביבתיות של פעילות המילוי

72. מהשתלשלות ההליכים לעיל, מתקבל גם הרושם כי הליך הבחינה האמור נעשה למראית עין, כאשר הוועדה המחוזית נחושה להגיע לתוצאה של הכשרת התכנית הנדונה, ללא קשר אף לתוצאות בחינת החלופות אשר נעשתה ובהתעלם מהן לחלוטין.

73. ועוד, ההחלטה לאשר את חלופת נחל אוג ולהפקיד את התכנית אינה מאזנת כראוי בין השיקולים הרלוונטיים השונים מאחר שהיא חוטאת למטרת בחינת החלופות על פי החלטת ועדת המשנה לעררים.

74. הלכה פסוקה היא כי על הרשות המנהלית, בבואה לקבל החלטה, לשקול את כל השיקולים הרלוונטיים, ואותם בלבד. (ראו: **יורונט**, פס' 20; בג"ץ 9722/04 **פולגת ג'ינס בע"מ נ' ממשלת ישראל** פס' 13 (פורסם במאגרים, 7.12.2006); עע"מ 343/09 **הבית הפתוח בירושלים לגאווה וסובלנות נ' עיריית ירושלים**, פ"ד סד(2) 1, פס' 37 לפסק הדין (2010)).

75. ההחלטה על הפקדת התכנית דנן מתעלמת כליל משיקולים רלוונטיים שהיו אמורים להילקח בחשבון, כגון שיקולים בריאותיים, קניין ואיכות חיים וכן שיקולים הנוגעים לאתרים חילופיים שנקבע כי הם בעדיפות, כגון מחצבות בית מאיר והקסטל. "התעלמות מוחלטת משיקול ענייני היא מעין בבואה של היזקקות לשיקול זר שמשמעו התחשבות בשיקול שהיה צריך להתעלם ממנו כליל." (עניין **הבית הפתוח בירושלים לגאווה ולסובלנות**, בפס' 37) והיא מהווה פגם שיש בו כדי להביא לביטולה של ההחלטה.

76. ההחלטה לאשר הפקדת התכנית להטמנת פסולת בניין ועודפי עפר בקרבת אזורי מגורים צפופים ביותר ונרחבים מעידה על כך שהוועדה המחוזית בחרה לתת משקל עודף, ואף בלעדי, לשיקולים שרירותיים וזרים, תוך התעלמות משיקולים הנוגעים לבריאות ולחיים של האזרחים החיים בקרבת המקום בענאתא, עיסאווייה ומחנה פליטים שועפאט, לקניין, איכות חיים וסביבה מקיימת.

77. הפגמים הנ"ל הנם חמורים במהותם היורדים לשורש ההליך ומכתימים את התכנית ואת החלטה להפקידה ומשליכים על חוקיותן.

העדר תשתית עובדתית

78. המתנגדים יטענו, כי קבלת ההחלטה להפקיד את התוכנית הנדונה נגוע בפגמים רבים היורדים לשורש ההליך ומשליכים על חוקיותו. היא נעשתה בניגוד מוחלט לכללי המינהל התקין ובניגוד לעקרונות הבסיסיים של המשפט המינהלי. התכנית דנן איננה מתבססת על תשתית עובדתית מלאה, מהימנת, מתאימה וראויה, כפי שפורט בהרחבה לעיל. המחדל בהקשר הזה הנו חמור במיוחד היות ועניין לנו בתכנית בעלת השלכות ארוכות טווח על האוכלוסייה הפלסטינית באזור, הן ברמת זכויות לקניין, הן ברמת הזכות לבריאות, הן ברמת איכות חיי התושבים, הן ברמת הזכות להתפתח והן ברמת הפיתוח בר קיימא.

79. חובות אלה של המשפט המנהלי תקפות כמובן גם בהליכי התכנון (בג"ץ 4776/03 **מלון רג'נסי ירושלים בע"מ נ' שר הפנים** (9.5.2005); עע"מ 2418/05 **מילגרום נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה**, פ"ד מה(3) 288 (2005); עע"מ 9654/06 **החברה להגנת הטבע נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה** (2008); בג"ץ 9409/05 **אגודה ישראלית להגנה על הסביבה נ' הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של תשתיות לאומיות** (2009); בג"ץ 1135/93 **טרייסי ס.א. חברה זרה נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה הרצליה**, פ"ד מח(2) 622 (1994)).

80. התשתית העובדתית שהונחה בפני הוועדה לעניין ההשלכה על הסביבה אינה תשתית עובדתית ראויה ומהימנה. כמו כן, לא הונחה בפני הוועדה תשתית עובדתית לעניין ההשלכות הבריאותיות של התכנית. ועוד, לא הונחה בפני הוועדה תשתית עובדתית לעניין ההשלכות על איכות חיי יותר מ-90,000 תושבים פלסטינים באזור.

81. ההחלטה בדבר הפקדת התכנית נתקבלה גם בהעדר תשתית עובדתית לעניין ההשלכות הבריאותיות של אתר ההטמנה המוצע על התושבים באזור. הפקדת התכנית מבלי שההשלכות הבריאותיות התבררו לאשורן מעיד על כך שהרשות לא השקיעה את המאמצים הסבירים הנדרשים באיתור כל הראיות והעובדות החשובות לעניין - גם אלה אשר אינן תואמות את נטייתה - על מנת שיתאפשר לה לבחון אותן בלב פתוח ובנפש חפצה ורק לאחר מכן לקבל החלטה מושכלת (בג"ץ 3379/03 מוסטקי נ' פרקליטות המדינה, פ"ד נח(3) 865, פס' 38 לפסק הדין (2004)).

תכלית בלתי ראויה

82. תכלית ראויה היא תכלית אשר "נועדה להגשים מטרות חברתיות העולות בקנה אחד עם ערכיה של המדינה ככלל, והמגלות רגישות למקומן של זכויות האדם במערך החברתי הכולל" (בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פס' 52 (פורסם במאגרים, 11.5.2006)).

83. ההחלטה להפקיד את התכנית הנדונה אינה עומדת במבחן התכלית הראויה, במיוחד משהיא מפרה באופן בוטה את כללי המשפט המנהלי ומובילה לפגיעה גורפת וקשה ביותר בזכויות החוקתיות של תושבי האזור, כפי שפורטו לעיל. במקרה דנן, הפגיעה היא בזכויות האדם הבסיסיות והחשובות ביותר והן הזכות לחיים, לבריאות ולכבוד כאשר מולן עומד האינטרס של גורמים פרטיים השמים לנגד עיניהם שיקולים כלכליים.

פגיעה לא מידתית

84. ההחלטה פוגעת בזכויותיהם של המתנגדים ותושבי האזור בכלל פגיעה בלתי מידתית. ביסוד המידתיות מונחת התפיסה כי "המטרה אינה מקדשת את האמצעים" (בג"ץ 1030/99 אורון נ' יושב ראש הכנסת, פ"ד נו(3) 640 (2002); ראו גם: בג"ץ 2056/04 מועצת הכפר בית סוריק נ' ממשלת ישראל, פ"ד נח(5) 807, 839-838 (2004)).

85. ההחלטה להפקיד את התכנית כשלה במבחן הראשון של המידתיות – מבחן הקשר הרציונאלי. הלכה ידועה היא כי "מבחן הקשר הרציונאלי אינו מבחן של קשר סיבתי טכני גרידא בין אמצעי לתכלית [...] הדגש במבחן הקשר הרציונאלי הוא על היותו של הקשר רציונאלי. משמעות הדבר היא, בין השאר, שאין לנקוט באמצעי שרירותי, בלתי הוגן או מחוסר היגיון" (בג"ץ 9593/04 מוראר נ' מפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון, פ"ד סא (1) 844, 870 (2006)). באותו פסק דין, בית המשפט פסל מדיניות של רשויות הביטחון לסגור בפני חקלאים פלסטינים את הגישה לקרקעותיהם בטענה שזה יגן עליהם מפני ההתנכלויות של המתנחלים, בהיותה לא רציונאלית ולא הוגנת בצורה קיצונית.

86. בדומה, קבלת ההחלטה בעניינו להפקיד את התכנית על בסיס תשתית עובדתית חסרה ומבלי לשקול את כל השיקולים הרלוונטיים משמעה כי מדובר בהחלטה לא עניינית ולא רציונאלית. המקרה דנן

אף יותר קיצוני היות וחלופת התכנית הנדונה אינה העדיפה ברמה גבוהה על פי דו"ח בחינת החלופות.

87. ההחלטה להפקיד את התכנית אף אינה עומדת במבחן האמצעי שפגיעתו פחותה. כאמור לעיל, ההחלטה מושא ההתנגדות נגועה בכשלים רבים, אינה מבוססת על הערכת חלופות כראוי, מתעלמת מחלופה עדיפה ברמה גבוהה אף לפי בחינת החלופות שנעשתה, ומתעלמת באופן שאינו מתקבל על הדעת מתושבי ענרתא ומזכויות המתנגדים ותושבי האזור בכלל. בחינה ראויה של החלופות הייתה בהכרח מובילה למסקנה לפיה עומדות אפשרויות לאתרי הטמנה במקומות אחרים בהם לא תהיה פגיעה בחיים, בבריאות ובמרקם חייהם של אלפי תושבים.

88. לעניין בחינת חלופות נזכיר בהקשר הזה את פסיקת בית במשפט אשר נגעה לתוואי גדר ההפרדה בגדה המערבית ושבמסגרתה בית המשפט התערב אף בהחלטות רשויות הביטחון משום שהתוואי שנבחר פגע בפרנסת חקלאים וזכותם לגישה לקרקעותיהם החקלאיות (ראו למשל: בג"ץ 7957/04 מראעבה נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד ס(2) 477 (2005); בג"ץ 2056/04 מועצת הכפר בית סוריק נ' ממשלת ישראל, פ"ד נח(5) 807 (2004)).

89. לעניין המבחן הצר, הרי שהנזק הנגרם לתושבי האזור אינו עומד ביחס ראוי לתועלת הצומחת מאישור אתר הטמנה בנחל אוג. קיימות חלופות אשר, כאמור, לא נשקלו או נבחנו כראוי על ידי הוועדה המחוזית ועיריית ירושלים. לצורך הגשמת מטרותיהם, בחרו ועדת התכנון והעירייה באמצעי שמוביל לפגיעה בבריאותם ובחייהם של תושבי האזור או שמוביל לפינויים של אזרחים ממקום מושבם במשך יותר מ-70 שנה ופגיעה בזכויותיהם החוקתיות הבסיסיות ביותר וזאת במטרה למקסם את הרווח הכספי ומשיקולים כלכליים (ראו: עניין מועצת הכפר בית סוריק).

לאור כל האמור לעיל, הנכם מתבקשים בזאת לבטל את הפקדת התכנית ולהימנע מקידומה.

בכבוד רב,

סוהאד בשארה, עו"ד
suhad@adalah.org