

**בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

**בג"ץ 4189/1
בג"ץ 5558/18
בג"ץ 512/19**

1. מועצה מקומית טורעאן
2. מועצה מקומית כאבול
3. מועצה אזורית חוף כרמל
על ידי ב"כ עוה"ד תומר מירז
מרחוב התמר 46, עין אילה, 30825
מייל: tommrtmavraz@gmail.com

העותרות בבג"ץ 4189/18

עיריית ערד

על-ידי ב"כ עוה"ד אפי מיכאלי
מרחוב הנחושת 10, תל-אביב יפו 6971072
טלפון: 03-6439911; פקס': 03-6439966

העותרת בבג"ץ 5558/18

יונס דהאבשה ו-172 אח'

באמצעות ב"כ עוה"ד מאיסנה מוראני ואח'
עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל
רח' יפו 94, ת.ד. 8921, חיפה 31090
טל': 04-950160; פקס': 04-9503140

העותרים בבג"ץ 512/19

נ ג ד

1. ממשלת ישראל

2. המועצה הארצית לתכנון ולבניה
על-ידי פרקליטות המדינה,
משרד המשפטים, ירושלים
טלפון: 02-6466590; פקס': 02-6467011

3. מרכז השלטון המקומי, עמותה רשומה מס' 580002244

רחוב הארבעה 19, תל אביב 64739
טלפון: 03-6844222; פקס': 096844201

4. מרכז המועצות האזוריות, עמותה רשומה מס' 580007920

רח' שדרות שאול המלך 8, ת"א
טלפון: 03-6929923; פקס': 03-6952045

המשיבים בבג"ץ 4189/18

1. המועצה הארצית לתכנון ולבניה

2. ממשלת ישראל

3. משרד הבריאות

4. המשרד להגנת הסביבה

על-ידי פרקליטות המדינה,
משרד המשפטים, ירושלים
טלפון: 02-6466590; פקס': 02-6467011

5. חברת רותם-אמפרט נגב בע"מ

על-ידי משרד אגמון ושות'
יגאל אלון 98, תל-אביב

המשיבים בבג"ץ 5558/18

טלפון : 03-6078607 ; פקס : 03-6078666

**1. המועצה הארצית לתכנון ולבנייה
2. הממשלה**על ידי פרקליטות המדינה,
משרד המשפטים, ירושלים
טל': 02-6466167 ; פקס : 02-6467011**3. חברת רותם – אמפרט נגב בע"מ**על-ידי משרד אגמון ושות'
יגאל אלון 98, תל-אביב**המשיבים בבג"ץ 512/19**

טלפון : 03-6078607 ; פקס : 03-6078666

כתב תשובה מטעם המדינה

1. בהתאם להחלטות בית המשפט הנכבד, מתכבדים המשיבים מס' 1 ו-2 בבג"ץ 4189/18; המשיבים 1-4 בבג"ץ 5558/18; והמשיבים 1-2 בבג"ץ 512/19 (להלן: **המשיבים** או **המדינה**) להגיש תשובתם לצו על-תנאי, אשר ניתן על-ידי בית המשפט העליון ביום 27.2.19, כדלקמן:

"מדוע לא תוחזר תוכנית מתאר ארצית לכרייה וחציבה – תמ"א 14/ב (להלן: התוכנית) לדיון במועצה הארצית לתכנון ולבניה (להלן: המועצה). זאת מן הטעם שלא נקבעה בתוכנית מתודולוגיה לבחינת השפעות בריאותיות שייגזרו ממנה, ואף לא הונח לפני המועצה – עובר לאישור התכנית – מסמך הסוקר את ההשפעה הבריאותית הפוטנציאלית של התוכנית".

על בסיס האמור בכתב תשובה זה, יבקשו המשיבים לדחות את העתירות ולבטל את הצו על-תנאי שניתן. הכל כפי שיפורט להלן.

תוכן עניינים

3.....	מבוא ותמצית עמדת המדינה
9.....	העובדות הצריכות לעניין
9.....	(א) הרקע לגיבוש תכנית מתאר ארצית חדשה לכרייה וחציבה
10.....	(ב) גיבוש תמ"א 14/ג אשר הוטמעה לבסוף בתמ"א 14/ב
15.....	(ג) השתלשלות האירועים ממועד הגשת העתירות וגיבוש המתווה
17.....	עמדת המדינה
	א. הראש הראשון של הצו על תנאי – היקף הבחינה הנדרשת במסגרת אישור תכנית מתאר ארצית ברמה מתארית לכרייה וחציבה הכוללת למעלה מ-100 שטחים שמורים לכרייה וחציבה (פוליגונים) והבחינות הנדרשות בשלב זה
18.....	א.1. פירוט העבודה המקצועית שנעשתה לצורך בחירת אתרי הכרייה שאושרו במסגרת התמ"א 19

- א.1.1. שלבי הבדיקה לחומרי גלם למשק הבניה והסלילה.....21
- א.1.1.ב. שלבי הבדיקה למינרלים תעשייתיים.....22
- א.2. דחיית מיצוי בחינת ההיבטים הסביבתיים והבריאותיים לשלב התכנון המפורט היא הבחירה הנהוגה בתכניות מתאר, ואין עילה לחייב את מוסדות התכנון לסטות מכך דווקא ביחס לתמ"א 14/ב.....27
- ב. **הראש השני לצו על תנאי** – הוראות התמ"א בדבר הכנת תסקיר השפעה על הסביבה במסגרת התכנון המפורט בשילוב עם הוראות המתווה מספקות מענה הולם לבחינת ההיבטים הבריאותיים באתרי כרייה וחציבה.....33
- 1.ב. הוראות התמ"א המתייחסות להשפעות סביבתיות.....34
- 2.ב. הגשת תסקיר השפעה על הסביבה.....36
- ב.2.א. שלב הגשת התסקיר.....36
- ב.2.ב. בחינת זיהום האוויר במסגרת תסקיר השפעה על הסביבה.....38
- 3.ב. המתווה לבחינת היבטים בריאותיים כפי שגובש והוסכם.....41
- ג. **לפני סיום** : הערה בדבר חשיבות מימוש תמ"א 14/ב.....43
- 1.ג. חשיבות עבור משק הבנייה והסלילה.....43
- 2.ג. החשיבות עבור התעשייה :.....44
- ד. **סוף דבר**.....45

מבוא ותמצית עמדת המדינה

2. יוזכר, כי עניינן של העתירות הוא תכנית מתאר ארצית לכרייה וחציבה (להלן: **התמ"א** או **תמ"א 14/ב**). התמ"א פורסמה בילקוט הפרסומים מספר 7752 ביום 8.4.18.

העותרת בבג"ץ 5558/18 (להלן: **עתירת ערד**) ביקשה כי יבוטלו הוראות התמ"א, "המתייחסות לכריית פוספטים ב"מרבץ זוהר דרום" הכולל את אתרי הכרייה "שדה בריר" ו-"זוהר דרום" שבקרבת העיר ערד והישוב כסייפה ועל שטח הישוב אל פורעה וישובים נוספים". לחלופין, מבקשת העותרת כי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן: **המועצה הארצית**) תדון בהוראות התמ"א האמורות "תוך מתן משקל ראוי לסיכון החמור לבריאות ולחיים הנלווה לכרייה זו, ותוך בחינה ראויה של חלופות המאיינות (ולמצער מצמצמות) סיכון זה".

העותרות בבג"ץ 4189/18 (להלן: **עתירת טורעאן**) ביקשו כי החלטת ועדת שרים לענייני תכנון, בנייה מקרקעין ודיור מיום 5.3.18 (להלן: **החלטת קבינט הדיור**), לאשר את תמ"א 14/ב תבוטל, עד שיעוגנו בהוראות התמ"א עיקרי החלטת הממשלה – בנושא "בחינת ההיבטים הבריאותיים בתוכניות מטעמה", ו"אתרי מחצבות בעלי חשיבות מיוחדת". עוד מבקשות העותרות את ביטול החלטת המועצה הארצית לתכנון ולבניה מיום 4.4.17 להמליץ לממשלה על אישור התמ"א, וזאת בשל טענות לחריגה מהנחיות ממסמך

המדיניות לתכנון תמ"א 14ב' (להלן: **מסמך המדיניות**) לתכנון התמ"א, ופגמים כאלה ואחרים בהליך הכנת התמ"א, הדיון בה ואישורה.

העותרות בבג"ץ 512/19 (להלן: **עתירת דהאבשה**) ביקשו כי: "החלטת המשיבים 1 ו-2 לאשר את תמ"א 14/ב "תכנית מתאר ארצית לכרייה וחציבה" המאפשרת כריית פוספטים בשני פוליגונים צמודים בבקעת ערד: שדה בריר וזוהר דרום ששטחם מגיע יחדיו לכ- 26,354 דונם, וכן בהחלטת המועצה הארצית מיום 5.12.2017 להורות על קידום תכנית מתאר ארצית ברמה מפורטת לאתר שדה בריר (תמ"א 1/1/14) [...] הכל תוך התעלמות מהסיכון לחייהם ולבריאותם של העותרים 1-168 ותושבים אחרים הגרים בתוך השטח המיועד לכרייה ובקרבתו ובניגוד מוחלט לעמדה הנחרצת של משרד הבריאות וחוות דעת של מומחים בעניין הסיכונים הבריאותיים הצפויים מאישור כריית פוספטים בקרבת מגורים".

3. הטענות הכלליות – המהוות את חלק הארי – והפרטניות בעתירות, קיבלו מענה בהרחבה במסגרת תגובת המדינה המאוחדת לשתי העתירות הראשונות, אשר הוגשה ביום 9.12.18 (להלן: **תגובת המדינה**). וכן, בתגובה מטעם המדינה מיום 20.2.19, אשר התייחסה לעתירת דהאבשה (להלן: **תגובת המדינה לעתירת דהאבשה**).

- צילום הוראות תמ"א 14/ב מיום 8.4.18 צורף כנספח 1 לעתירת טורעאן.
- צילום החלטת קבינט הדיוור מיום 5.3.18 צורף כנספח 3 לעתירת טורעאן.
- צילום מסמך המדיניות למינרלים תעשייתיים צורף כנספח ב' לעתירת ערד.
- צילום מסמך מדיניות תכנון וניהול למשק הכרייה והחציבה תמ"א 14ב מצורף ומסומן **מ/ש 1**.
- צילום דו"ח הנספחים לתמ"א 14ב מחודש פברואר 2016 מצורף ומסומן **מ/ש 2**.

מסמכי התכנית זמינים באתר תכנון זמין:

<http://mavat.moin.gov.il/MavatPS/Forms/SV3.aspx?tid=3>

4. כזכור, בהתאם להחלטת קבינט הדיוור, הוחלט לאשר את התמ"א, תוך שקבינט הדיוור רשם בפניו סיכום בין-משרדי במסגרת ערר שהגיש שר הבריאות בעניין בחינת היבטים בריאותיים בתכניות, לפיו מנכ"לית מינהל התכנון תקים צוות בהשתתפות נציגי משרד האוצר, משרד הבריאות, המשרד להגנת הסביבה, משרד התחבורה, ומשרד האנרגיה. עוד נקבע כי הצוות יגבש ויגיש למנכ"לית מינהל התכנון בתוך 90 יום המלצות למתודולוגיה לבחינת ההיבט הבריאותי בתכניות, קריטריונים והנחיות לבחינה זו ולאופן הסדרתם. כמו כן נקבע כי בהכנת כל תכנית מפורטת לכרייה ולחציבה לפי תמ"א 14 ב', מוסד התכנון הרלוונטי יבחן את ההיבט הבריאותי, זאת בכפוף להחלטה שתתקבל בנושא.

5. מבין כלל הטענות – הכלליות והפרטניות – שהועלו בעתירות באשר לתמ"א, הצו על תנאי שניתן מתייחס לשני נושאים בלבד:

הנושא הראשון, מתייחס לעיתויה של בחינת ההשפעות הבריאותיות, כאשר השאלה היא מדוע לא הונח מסמך שסוקר את ההשפעה הבריאותית הפוטנציאלית של התמ"א עובר לאישור התמ"א וספציפית, עובר לקביעת האתרים לכרייה וחציבה שנבחרו במסגרתה כמתאימות לתכנון מפורט.

הנושא השני, מתייחס לקביעת מתודולוגיה במסגרת התמ"א לבחינת השפעות בריאותיות שייגזרו ממנה.

6. סוגיות אלה כרוכות זו בזו, שכן המתודולוגיה שנקבעת בעניין הבחינה הבריאותית מתייחסת גם לשלב התכנוני שבו היא תתבצע, קרי האם נכון יותר לבצע את הבחינה הבריאותית ברמה המתארית, או שמא, היא מתאימה יותר לביצוע בתכנון המפורט. עמדת המדינה, הייתה ועודנה, כי השלב המתאים לבחינת ההיבטים הבריאותיים הוא במסגרת התכנון המפורט. המתווה שאושר לאחר מתן צו על תנאי, מעגן עמדה מקצועית זאת כפי שיובהר להלן.

7. בסוגיות אלו, ובהן בלבד, תתמקד המדינה במסגרת כתב תשובה זה. זאת, בהתאם לכלל המחייב ולסדרי הדין הנוהגים בבית המשפט הגבוה לצדק, ולפיהם השאלה שלגביה ניתן צו על-תנאי תוחמת את גדר הדין. כידוע:

"בית המשפט עשוי להעניק לעותר כל אחד מהצווים על-תנאי שאותם ביקש, או חלק מהם. לחלופין, עשוי בית המשפט לנסח את הצווים על-תנאי בעצמו (צו אחד או יותר). בדרך זו מגביל בית המשפט את המחלוקות בין בעלי הדין. בין שבית המשפט ניסח בעצמו את הצווים, ובין שהעניק את הצווים המבוקשים בגוף העתירה, הרי שמרגע שהוצאו הצווים על-תנאי יתנהל הדין בגדרם של אותם צווים" (אליעד שרגא ורועי שחר המשפט המינהלי – סדרי הדין והראיות בבג"ץ 149-148 (2010); ראו והשוו גם דבריה של כב' השופטת (כתוארה אז) מ' נאור בבג"ץ 7311/02 האגודה לסיוע ולהגנה על זכויות הבדואים בישראל נ' עיריית באר-שבע (ניתן ביום 22.6.11); בפסקה 4); (בג"ץ 9669/10 עבד אל רחמן נ' שר הביטחון, בפסקה 33 לפסק דינו של הנשיא א' גרוניס (ניתן ביום 8.9.14)).

8. **באשר לנושא הראשון** כפי שיפורט להלן, הליך בחינת החלופות שנעשה במסגרת התכנון המיתארי הוא הליך סדור, מקצועי ומעמיק. בחינת החלופות תאמה את הבחינות שנעשות, דרך כלל, בתכניות מתאר ארציות מתאריות אשר לא ניתן להוציא מכוחן היתר או לבצע פעולות מכוחן, אלא על דרך אישורה של תכנית מפורטת.

התמ"א מסמנת ברמה המתארית את האתרים שייבחנו במסגרת התכנון המפורט, ובהקשר זה היא אכן מגלמת הכרעה שהתקבלה במישור התכנון הארצי המתארי. הכרעה

זו התקבלה בהתבסס על בחינת חלופות **ברמת מאקרו**, שכללה היבטים תכנוניים, גיאולוגיים-הנדסיים, כלכליים, סביבתיים וכן היבטים בריאותיים בדמות קרבה לאוכלוסייה.

לעמדת המדינה, הגם שאין בהיבטים הסביבתיים שנשקלו בבחינת החלופות כדי למצות את בחינת ההיבטים הסביבתיים והבריאותיים, הרי שהדבר נעשה מתוך הנחה שרק במסגרת התכנון המפורט ניתן יהיה להפנים וליישם הוראות שונות שיכולות לעלות במסגרת תסקיר השפעה על הסביבה או מסמך סביבתי אשר יבחן את השפעותיה המדויקות של התכנית המפורטת המוצעת וכן את הצעדים לצמצומן, שיוטמעו בהוראות התכנית המפורטת.

9. ודוק: בהליך הערכת השפעות של תכנית מתאר ארצית מתארית, הכוללת היקף משמעותי ביותר של מעל 100 פוליגונים שאמורים לתת מענה בראייה ארוכת טווח של עשרות שנים קדימה, לא ניתן לבצע הערכה סביבתית ברזולוציה של תסקיר השפעה על הסביבה. זאת, מאחר שבמסגרת תסקיר השפעה על הסביבה נדרשת קונקרטיזציה לגבי גבולותיו המדויקים של האתר, מיקום מגרשי הכרייה והחציבה ושטחי המיתקנים, שלבי פעילות החציבה ומאפייניה, הסדרת השטח, דרכי גישה לאתר, הטכנולוגיות שבהן ניתן להשתמש והאמצעים להפחתת ההשפעות הסביבתיות. בהתאם, תחום ההשפעה על הסביבה יכול שיהיה קטן או גדול יותר מתחום המגבלות המופיע בתמ"א. מוסדות התכנון הרלוונטיים יצטרכו להידרש לנושא ולהכריע אם בכלל, באיזה היקף ובאילו תנאים ניתן לאשר את הכרייה והחציבה בכל אחד מהאתרים.

כך, בהתאם לממצאים שיעלו במסגרת הבחינות הנדרשות במסגרת התכנון המפורט, ניתן יהיה לבחון אפשרויות שונות בכל הנוגע לשלבויות הכרייה, שינוע, גבולות התכנית, וכן הטמעת הוראות שונות בנושאי הסביבה והבריאות והצעדים לצמצום ההשפעות, כגון ניטור זיהום אוויר, ועוד וכיוצא באלו נתונים אשר אינם ידועים או שאינם בשלים בשלב המתארי. מעבר לכך, לאור הדינמיות של המרחב מחד גיסא ושל תהליכי וצרכי הפיתוח מאידך גיסא, גורמי המקצוע סבורים כי הבחינה הפרטנית תשקף את תמונת המצב הסביבתית-בריאותית באופן מדויק ומיטבי באמצעות תסקיר השפעה על הסביבה, ובאמצעות קיום ההמלצות שנקבעו במתווה. על כן, תסקיר השפעה על הסביבה צריך להתבצע בסמיכות ככל הניתן למועד אישורו של התכנון המפורט. תסקיר השפעה על הסביבה שיערך בשלב התכנית המתארית, יכול שלא יהיה רלבנטי בעת מימוש פוליגונים בתכנית מפורטת שנים לאחר מכן.

מאפיינים אלו, אינם קיימים, או שאינם בשלים ברמת הפירוט והקונקרטיזציה הנדרשת, בתכנון המתארי. ועל כן, לעמדת הגורמים המקצועיים, יתרוונתיה של בדיקה סביבתית ובריאותית ברמה המתארית קטנים ביחס לתועלת שניתן להפיק ממנה בנסיבות העניין.

זאת ועוד, לעמדת המדינה, לא בכדי, תקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), תשס"ג-2003 (להלן: **תקנות התסקירים**), המסדירות את החובה (והפטור) להגשת תסקיר השפעה על הסביבה, תוכנו, ומועדי הגשתו, **לא** קובעות מסמרות באשר לעיתוי הגשת התסקיר, אם בתכנון מתארי, אם בתכנון מפורט, ומותרות זאת לשיקול דעת מוסד התכנון, והיועץ הסביבתי וזאת בהתאם לאופייה, מהותה או רמת הפירוט של התכנית.

10. ויודגש – לעת התכנון המפורט של המחצבות יערך תסקיר השפעה על הסביבה או מסמך סביבתי למחצבה אשר, בהתאם לממצאיו, בהתאם לנתונים ולמידע העדכניים, לטכנולוגיות הטובות ביותר שיהיו קיימות במועד הזה, ועתה, אף בהתאם למתווה לבחינת ההיבטים הבריאותיים שאושר, יוכל מוסד התכנון לקבוע באופן מושכל את הגבולות המדויקים בהתחשב בטווח ההשפעה של האתר, כולל השפעה בריאותית, את האמצעים המתאימים להפחתת מפגעים, להטמיע אותם בתכנית המפורטת, **ואף להחליט האם יש מקום לאשר את התכנית למחצבה, אם לאו**. התמ"א המתארית אינה מחייבת כי אותו הפוליון בהכרח ימומש, הכל ייבחן על ידי מוסד התכנון המוסמך בהתאם למידע העדכני ביותר שיונח בפניו במועד התכנון המפורט. התמ"א אף אינה מונעת את האפשרות להוסיף אתרי כרייה וחציבה מעבר לאתרים המסומנים, וקובעת כי ניתן, אם יעלה הצורך בכך, ובתכנית שתאושר על פי דין, להוסיף אתרי כרייה וחציבה נוספים, ביחס לאתרים המסומנים בתמ"א (ראו סעיף 6.3 לתמ"א).

11. לכן, לעמדת המדינה, מנגנון הערכת השפעות המאקרו שהתקיים בתמ"א זו לצורך בחירת פוליונים על פי הקריטריונים מקצועיים רחבים שנקבעו, וביצוע הערכה סביבתית מקיפה ופרטנית בשלב התכנית המפורטת ובהתאם למתווה שאושר, הוא המנגנון המיטיב בנסיבות העניין.

12. בהתאם לכך, הרי שטרם נאמרה המילה האחרונה לגבי עיקר טענות העותרות בכל הנוגע לאתרי הכרייה הקונקרטיים מושא העתירות והחשש הבריאותי שעלה בהן (הגם שהצו על תנאי שניתן לא התייחס למקרים הפרטניים). מכל מקום, ברי כי טענות העותרות, בקשר להליך התכנוני הספציפי למחצבות אלו, שמורות להן בתום ההליכים האמורים ככל שיחפצו בכך וככל שיוחלט בניגוד לעמדתן. בכל מקרה תהא פתוחה הדרך בפניהן להעלות כל טענה בפני המוסד התכנוני המתאים בהליך שיתנהל במסגרת התכנית המפורטת, והטענה תיבחן לגופה. זמנה של הביקורת השיפוטית – ככל שתהיה עילה לכך – יגיע כאשר הליכי התכנון יבואו לסיומם.

13. **באשר לנושא השני (קביעת מתודולוגיה במסגרת התמ"א לבחינת השפעות בריאותיות שייגזרו ממנה)**, לאחר עיכוב משמעותי, שנבע משלוש מערכות בחירות והמשבר הפוקד את המדינה בעקבות התפשטות משבר הקורונה, כמפורט בהודעות המדינה מימים 5.9.19, 6.10.19, 30.12.19, 8.3.20, 4.6.20 ו-1.11.20; וכפי שפורט בדיון שהתקיים ביום 11.6.20, אושר על ידי מנכ"לית מנהל התכנון **מתווה לבחינת היבטים**

בריאותיים בתכניות מפורטות לכריה ולחציבה. מתווה זה נקבע בתיאום עם כלל משרדי הממשלה הרלוונטיים ובכלל זאת, משרד הבריאות. (להלן: **המתווה**).

הסוגיה המרכזית בעניין בחינת השלכותיה של תכנית למחצבה היא סוגיית זיהום האוויר. ההסדר החוקי במדינת ישראל בנושא זיהום אוויר וצמצום השפעותיו על בריאות האדם ועל הסביבה הוא חוק אוויר נקי, התשס"ח – 2008 (להלן: **חוק אוויר נקי**), ובמיוחד ערכי הסביבה והיעד המעוגנים בתקנות מכוחו, אשר נועדו "לשם הגנה על חיי אדם ובריאותם ואיכות חייהם", ונקבעו כאמור גם בהתייחס להשפעות הבריאותיות על האדם.

כיום, בחינת השפעות אלה נעשית **בתסקיר השפעה על הסביבה**, אשר בוחן את הפעילות הצפויה על הסביבה ביחס לעמידה בערכים אלה על פי מתודולוגיה שיטתית, קבועה וידועה, ובכך לוקח באופן מובנה היבטים בריאותיים.

חוק אוויר נקי קובע ערכים סביבתיים הקשורים לבריאות ומגדיר מהם הריכוזים בסביבה שמעבר להם קיים חשש לבריאות הציבור – "ערכי יעד", ומה הם הריכוזים שמהם ואילך הריכוזים נחשבים ל"זיהום אוויר חזק ובלתי סביר" – "ערכי סביבה". ערכי היעד נקבעו בתקנות והם מבוססים על המלצות משרד הבריאות, ומיועדים להגן על בריאות האוכלוסייה. ערכי הסביבה מבוססים על ערכי היעד לצד היכולת היישומית לעמידה בערכים הקרובים ככל האפשר לערכי היעד.

בתמצית, המתווה קובע כי תסקיר השפעה על הסביבה בוחן את השפעות התכנית בהתייחס לערכים הסביבתיים הקבועים ברגולציה הסביבתית שנקבעים בעיקר בהתחשב בהשפעות בריאותיות על האדם והסביבה, ומהווה פלטפורמה הקיימת בדין הקיים ובהתאם להוראות התמ"א לבחינת ההשפעות בריאותיות של מפגעים סביבתיים של תכניות. לצד זאת, על מנת לעבות את בדיקת ההיבט הבריאותי, מבלי לייצר רגולציה כפולה בנוגע לבחינת ההשפעות הבריאותיות של מפגעים סביבתיים, אומצו במתווה המלצות נוספות של הצוות הבין-משרדי לגבי תכניות מפורטות לכריה וחציבה, שעיקרן כדלקמן:

א. הוספת בחינה של הריכוזים הצפויים בסביבה גם ביחס ל"ערכי יעד", כהגדרתם בחוק אוויר נקי, תשס"ח-2008 (להלן: **חוק אוויר נקי**) והתקנות מכוחו, במסגרת תסקיר ההשפעה על הסביבה, בכל תכנית מפורטת לכריה וחציבה;

ב. מתן אפשרות למשרד הבריאות להגיש למוסד התכנון, בהתאם להחלטתו ושיקול דעתו המקצועי בעניין, חוות דעת מטעמו בנוגע להשפעה הבריאותית של התכנית המתגבשת, בתוך סד הזמנים הנתון למשרד להגנת הסביבה להעביר חוות דעת לתסקיר השפעה על הסביבה, ובשים לב לאמות המידה הקבועות בחקיקה הקיימת ובכלל זה חוק אוויר נקי;

ג. הובהר על ידי המשרד להגנת הסביבה, כי באזורים רגישים כהגדרתם בתקנות למניעת מפגעים (זיהום אוויר ורעש ממחצבה) התשנ"ח-1998 (להלן: **תקנות למניעת מפגעים**), או במקרים בהם ישנו חשש לתוספת משמעותית של חשיפת תושבים לזיהום אוויר, ייבחן על ידי הגורם המוסמך במשרד להגנת הסביבה הצורך בניטור רציף ומקוון והצורך בקביעת הוראות תפעוליות בתכנית הדממה או ברישיון העסק של המחצבה.

צילום מתווה בחינת ההיבטים הבריאותיים מצורך ומסומן **מש/3**.

14. המדינה תטען כי מתווה זה, אשר גובש לאחר בחינת עומק של נושא זה ואשר מוסכם על כל המשרדים הנוגעים בדבר, לצד יתר מכלול הוראות הדין והתכנית, נותן מענה הולם לבחינת הסיכונים הבריאותיים שבהם מתמקדות העתירות, וממילא אינו מצדיק התערבות שיפוטית על פי אמות המידה הקבועות בפסיקת בית המשפט הנכבד.

15. להלן יפורטו הרקע העובדתי לאישור התמ"א, ולאישור המתווה לבחינת ההיבטים הבריאותיים, לאחר מכן, תידרש המדינה בהרחבה לשאלות שעליהן הורה בית המשפט הנכבד להשיב במסגרת הצו על תנאי.

העובדות הצריכות לעניין

(א) הרקע לגיבוש תכנית מתאר ארצית חדשה לכרייה וחציבה

16. תמ"א 14 "תכנית מתאר ארצית לשטחי כרייה וחציבה", שפורסמה ברשומות ביום 17.5.98, היתה תכנית המתאר הארצית הראשונה שהסדירה את מערך הכרייה והחציבה לחומרי גלם לבנייה ולסלילה. תמ"א 14 כללה בעיקר חומרי גלם לבנייה ולסלילה אך גם מספר חומרי גלם המיועדים לתעשייה כגון חול זך, גיר לאבקות וחרסית מיוחדת. עם זאת, תמ"א 14 לא כללה בתחומה את שאר המינרלים התעשייתיים הניכרים בארץ, ואשר נכרו עד לתמ"א 14/ב על פי תכניות מפורטות באתרים שונים בנגב, ובהם הפוספטים (שהם חומר הגלם התעשייתי העיקרי המופק בישראל מבין המינרלים התעשייתיים, ואשר ממנו מייצרים חומרי דישון ומוצרי המשך לתעשיות הכימיות ולתעשיית המזון).

17. מתוך הבנה שביסוד התוכנית אינטרס לאומי באספקת חומרי הגלם הנחוצים והחיוניים למשק, ולנוכח החשיבות הרבה בהסדרה כוללת של תחום הכרייה והחציבה, הוחלט על קידומן של שתי תכניות מתאר ארציות נוספות: תמ"א 14/ב לכריית חומרי גלם למשק הבנייה והסלילה ותמ"א 14ג – לכריית מינרלים תעשייתיים. מינרלים אלה נסחרים בשוק

המקומי והעולמי והם בעלי ערך כלכלי גבוה יחסית לעומת חומרי הגלם במשק הבנייה והסלילה.

18. בהתאם לכך, ביום 5.7.05, הורתה המועצה הארצית בהתאם לסמכותה לפי סעיף 50 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן: **החוק**), על הכנת מסמך מדיניות ותכנית מתאר ארצית לכרייה וחציבה למשק הבניה והסלילה - תמ"א 14/ב, שתחליף את תמ"א 14 המאושרת משנת 1998. המועצה הארצית ביקשה לחלק את עבודת הכנת התמ"א לשני שלבים: בשלב הראשון, התבקשה עריכת מסמך מדיניות שיתייחס למרכיבי משק הבנייה והסלילה, ינתח את ההליכים העוברים עליו ויצביע על העקרונות הנדרשים להכנת התכנית ויכלול את בחינת הביקוש וההיצע; המלצות לתכנון אתרים; בחינה כלכלית וסביבתית של האפשרויות. בשלב השני, תיערך התכנית על בסיס מסמך המדיניות, תוך בחינה השוואתית של חלופות שונות. יסוד החלטתה של המועצה הארצית הוא ייעוד שטחים לכרייה וחציבה עבור משק הבניה והסלילה והרצון להבטיח כי התכנית תקבע דרכי פעולה להקטנת השפעת המחצבות על סביבתן וצמצום תחומי השפעתן.

- צילום פרוטוקול ישיבת המועצה הארצית מיום 5.7.05 צורף כנספח 6 לעתירת טורעאן.

19. ביום 5.5.09 אישרה הוועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים (להלן: **הוולנת"ע**), ביושבה כוועדת היגוי, את דוח שלב א' של מסמך המדיניות לבניה ולסלילה – סיכום וניתוח מצב קיים.

20. ביום 8.6.10 החליטה הוולנת"ע לאמץ את העקרונות המוצעים במסמך המדיניות הכוללים: ייעול הצריכה וצמצום צריכת חומרים ראשוניים, ניצול חומרי גלם מאתרי פיתוח, הרחבת מחצבות קיימות, פיתוח אשכולות אתרי חציבה, פיתוח אתרי כרייה וחציבה חדשים. כמו כן, המליצה הוולנת"ע למועצה הארצית לאשר מעבר לשלב השני בגיבוש התמ"א.

21. ביום 14.9.10 אישרה המועצה הארצית את מסמך המדיניות לכרייה ולחציבה למשק הבניה והסלילה, כשלב מקדים לתמ"א, ואישרה מעבר לשלב ב' של העבודה – שלב עריכת התמ"א. מסמך המדיניות, כאמור, נערך על ידי צוות התכנון וועדת העורכים.

(ב) גיבוש תמ"א 14/ג אשר הוטמעה לבסוף בתמ"א 14/ב

22. ביום 27.9.05, הורתה המועצה הארצית על הכנת מסמך מדיניות עבור תמ"א 14/ג, אשר יציג תפיסה תכנונית כוללת להפקה של מינרלים תעשייתיים. המועצה קבעה כי בהתאם לצורך יוחלט על הכנת תכנית מתאר ארצית לכרייה וחציבה של מינרלים תעשייתיים - תמ"א 14/ג אשר תתייחס, בין היתר, לפוספטים, פצלי שמן, חרסיות מיוחדות, חול זך, גיר לאבקות, מלח ונחושת הנמצאים כולם במחוז דרום. ביסוד החלטתה של המועצה

הארצית עמד הרצון להבטיח כי התכנית תשקף איזון בין צרכי המשק הכלכלי בטווח הבינוני והרחוק לבין הרגישויות הסביבתיות הכרוכות בכרייה ושימושי קרקע נוספים.

את ההכנה של מסמך המדיניות ליוותה ועדת עורכים וצוות תכנון. על חברי ועדת העורכים נמנו נציגי מינהל התכנון; מתכנת מחוז דרום; משרד התשתיות הלאומיות, משרד הגנת הסביבה ומשרד התמי"ת (כשם של משרדים אלה באותה עת); וכן, ארגון חיים וסביבה – ארגון הגג של ארגונים להגנת הסביבה. כמשקיפים השתתפו נציגים מטעם מינהל מקרקעי ישראל (כשמו אז), רשות הטבע והגנים (רט"ג) והמכון הגיאולוגי. למשך תקופה מונה גם משקיף מטעם התאחדות התעשיינים. מינויו של הנציג שמונה בוטל ולא מונה נציג אחר תחתיו (להלן: **ועדת העורכים**). צוות התכנון כלל אנשי מקצוע בתחום התכנון, הגיאולוגיה, הסביבה והכלכלה (להלן: **צוות התכנון**).

23. ביום 21.6.11 קיימה הוולנת"ע דיון שעסק באישור תכנית העבודה של ועדת העורכים. בישיבה זו הובהר כי בהתאם להוראת המועצה הארצית הכוונה היא לפעול בשני שלבים: בשלב הראשון יוכן מסמך מדיניות שיתאר, בין היתר, את המצב והידע הקיים בנושאים סביבתיים, חוקיים, גיאולוגיים ותעשייתיים. בשלב השני, תוכן, במידת הצורך, תכנית מתאר ארצית, אשר תממש את העקרונות שיעוגנו במסמך המדיניות. עוד הובהר כי התוצרים של כל שלב יובאו לאישור הוולנת"ע והמועצה.

בישיבתה האמורה החליטה הוולנת"ע לאשר את תכנית העבודה שהוצגה בפניה במספר תיקונים, ובכללם: (א) קביעה כי התכנית תכלול בחינה של בריאות הציבור; (ב) הוספת נציג של משרד הבריאות כמשקיף בוועדת העורכים וקביעה כי נציג קק"ל יוזמן דרך קבע לישיבות הוועדה; ו-ג) עדכון שנת היעד של התכנית לשנת 2045.

24. ביום 31.7.12 הוצג בוולנת"ע השלב הראשון של מסמך המדיניות לתמ"א 14/ג, שעסק בניתוח של המצב הקיים. ניתוח זה כלל סקירה סטטוטורית של תכניות המתאר הארציות, המחוזיות, המקומיות והמפורטות הרלבנטיות לעניין; וכן, סקירה של שטחי אש, מתקנים ביטחוניים ועוד. כמו כן, נכללה סקירה של המינרלים התעשייתיים הקיימים, תוך התייחסות להיבטים גיאולוגיים, הנדסיים, כלכליים וסביבתיים של כל מינרל. באותה מסגרת נערכה גם סקירה של התועלת הכלכלית מכרייה של מינרלים תעשייתיים שונים אל מול התועלת מפיתוח תיירות; הוכנה סקירה משפטית; נכלל דו"ח שיתוף ציבור; וכן, הוצגו עקרונות תכנון ופיתוח.

בישיבת הוולנת"ע נדון, בין היתר, היחס שבין כריית פוספט להיבטים בריאותיים. הוצגו עמדות כי כריית הפוספט מסוכנת לבריאות ומנגד הוצגו עמדות הפוכות. שני הצדדים הציגו מחקרים, דו"חות ונתונים שתמכו בעמדתם. נציג משרד הבריאות הדגיש בישיבה זו כי המשרד החליט להתנגד לכרייה ב-"שדה בריר" ולא לבצע פילוט לניטור נתונים משדה דומה (וזאת בשל המסקנה כי יהיה קושי משמעותי להשליך משדה דומה לשדה קיים בשל שונות של מרכיבים רבים ובהם המבנה הטופוגרפי של השטח, כיווני הרוחות ועוד).

הצעתו של נציג משרד הבריאות שלא להציג את "שדה בריר" כשטח שמהווה פוטנציאל לכרייה לא זכתה לתמיכה מצד יתר חברי הוועדה; משכך היא לא אומצה.

בסיכום הדיון הורתה הוולנת"ע לצוות התכנון ולוועדת העורכים לקדם את מסמך המדיניות בכפוף לכך שמסמך המדיניות ייצר תמונת מצב של כלל פוטנציאל חומרי הגלם, תוך המלצה על שלוש רמות מימוש: רמה א': שטחים זמינים לכרייה ולשימוש מידי; רמה ב': שטחים להעמקת בדיקת הפוטנציאל ולשימוש בטווח היעד של התכנית; ו-רמה ג': שטחי "אל געת", אשר עניינם יוכרע על-ידי "הדורות הבאים".

25. בהמשך לדיון הוולנת"ע מיום 31.7.12, ולאחר שהתקבל מידע באשר לאתרים הקיימים והפוטנציאליים כאמור, נערכה בחינת חלופות בשני שלבים: בשלב הראשון הוגדרו ונבחנו חלופות כמותיות (היקפי כרייה שנתיים); ובשלב השני הוגדרו ונבחנו חלופות מרחביות (מיקומם של האתרים השונים ומיפויים) להשגת היעד הכמותי וכן נערך מבחן השוואתי בין החלופות המרחביות.

26. ביום 2.12.14 התכנסה המועצה הארצית לדון במסמך המדיניות למינרלים תעשייתיים. במסגרת דיון זה הוצגו, בין היתר, החלופות הכמותיות והמרחביות להפקת פוספטים עד לשנת היעד של התכנית – שנת 2045. חברי המועצה קיבלו סקירה על עבודתה של ועדת העורכים ועל שלוש החלופות המרחביות לכריית פוספט, ובהן "זוהר דרום".

27. על רקע מחלוקות שעלו בין המשרד להגנת הסביבה ומשרד הבריאות באשר למשמעות תוספת זיהום האוויר הצפויה אם תאושר הכרייה ובאשר לסוגיית אופן מדידת זיהום אויר ומידת הסיכון הקבילה, שאליהן נתייחס בהרחבה בהמשך, התקיימה ביום 3.3.15 פגישה בראשות מנכ"ל משרד הפנים (דאז), ד"ר שוקי אמרני. בישיבה זו השתתפו נציגים משני המשרדים וכן נציגים ממשרד הכלכלה וממשרד התשתיות.

28. בהמשך לכך, ביום 7.7.15 התכנסה המועצה הארצית לדיון נוסף במסמך המדיניות; הפעם בראשות גבי אורנה הוזמן-בכור, אשר נכנסה לתפקידה כמנכ"לית משרד הפנים ויו"ר המועצה הארצית זמן קצר לפני כן. המועצה הארצית החליטה לקיים דיון עם כלל הגורמים ולשמע את כל ההיבטים הנוגעים למסמך המדיניות פעם נוספת; וזאת, טרם התכנסות המועצה לדיון פנימי וקבלת הכרעה.

29. ביום 1.12.15 אימצה המועצה הארצית את מסמך המדיניות ואת ההמלצות הכלולות בו. בתוך כך החליטה המועצה, בין היתר, על קידום אתרים שונים (ובהם אתר "זוהר דרום") לכריית פוספטים במסגרת תמ"א 14/ב.

יודגש כי אמנם מלכתחילה דובר על קידומן של תמ"אות נפרדות (תמ"א 14/ב לכרייה ולחציבה למשק הבנייה והסלילה; ותמ"א 14/ג לכרייה של חומרי גלם תעשייתיים); אולם המלצתה של ועדת העורכים, שהתקבלה על-ידי המועצה הארצית הייתה כי במקום

קידומן של שתי תמ"אות נפרדות, יוטמעו חומרי הגלם התעשייתיים במסגרת תמ"א 14/ב. זאת, באופן שתמ"א זו תשמור שטחים לתכנון מחצבות שיבטיחו עתודות של חומרי גלם הן למשק הבנייה והסלילה והן לתעשייה.

המועצה הוסיפה וקבעה בהחלטה כי היא רואה חשיבות בקידום תמ"א 14/ב ובמתן הוראה להכנת תכנית מפורטת ל-"שדה בריר"; והיא הנחתה את מינהל התכנון להביא את שני הנושאים לדיון באחת משיבותיה הקרובות. בנוסף, המועצה פנתה אל משרדי הממשלה הרלבנטיים (משרד התשתיות, משרד הכלכלה ומשרד האוצר) לפעול ולהביא למימוש ההמלצות הכלולות במסמך המדיניות; והיא הנחתה כי לקראת אישורה של תמ"א 14/ב יציגו המשרדים את אופן יישום ההמלצות.

- צילום פרוטוקול ישיבת המועצה הארצית מיום 1.12.15 צורף כנספח כ"א לעתירת ערד.

30. בהמשך להחלטת המועצה מיום 1.12.15 הוטמעו אתרי המינרלים התעשייתיים בתמ"א 14/ב. התכנית כוללת כ-130 אתרים לכרייה ולחציבה ברחבי הארץ שעל בסיסם ניתן יהיה לתת מענה לביקושים הצפויים של חומרי גלם לבנייה ולסלילה (עד לשנת היעד 2040) ולתעשייה (עד לשנת היעד 2045).

31. ביום 1.3.16 החליטה המועצה על העברת תמ"א 14/ב להערות הוועדות המחוזיות; זאת, בהתאם לסעיף 52 לחוק. בתוך כך התקיימו דיונים בוועדות המחוזיות השונות, זאת לצורך גיבוש הערותיהן לתכנית: מחוז צפון- 4.7.16, 25.7.16, מחוז חיפה- 20.6.16, מחוז מרכז- 18.7.16, מחוז ירושלים 18.7.16, מחוז דרום- 25.7.16, מחוז תל אביב- 27.6.16.

32. ביום 2.8.16 התקיים דיון פנימי במועצה הארצית (דיון במינוי חוקר לתמ"א) במסגרת דיון זה נציג שר הבריאות במועצה טען כי מאחר שמדובר בנושא רגיש מבחינה בריאותית, יש למנות חוקר עם רקע בתחום הבריאותי ולכן הוא מסתייג מהחלטה על המינוי של מר זאב עמית ז"ל.

33. בימים 13.10.16 ו- 27.10.16, נשמעו הערות הוועדות המחוזיות לתמ"א 14/ב, ונבחנו על-ידי חוקר התמ"א – מר זאב עמית ז"ל, שמונה על ידי המועצה הארצית ביום 2.8.16, והעלה בחודש נובמבר 2016 על הכתב את המלצותיו לוולנת"ע ביחס להערות הוועדות המחוזיות (להלן: **דוח החוקר**). למרבה הצער מר עמית נפטר סמוך לאחר מכן. נביא חלק מהמלצות החוקר הרלוונטיות לענייננו. צילום דו"ח החוקר צורף **כמש/1** לתגובה המקדמית.

34. ביום 14.2.17 דנה הוולנת"ע בהמלצות החוקר והמליצה למועצה הארצית על אישור התכנית. הוולנת"ע אימצה את המלצות החוקר ולפיהן, בין היתר, במסגרת התכנון המפורט יוכל מוסד תכנון לדרוש תסקיר השפעה על הסביבה או מסמך סביבתי. במסגרת הדיון העלה נציג שר הבריאות הצעה להצבעת החברים לפיה בשל החשיבות ההיבט של

שמירה על בריאות הציבור, והצורך בהיות התמ"א מקור מנחה ומכוון להכנת התכנית המפורטת, ראוי שהמטרה של שמירה על בריאות הציבור תיכלל בהוראות התכנית.

35. ביום 4.4.17 דנה המועצה הארצית בהמלצות הוולנת"ע בדוח החוקר בהערות הוועדות המחוזיות, והחליטה לאשר את המלצות הוולנת"ע. עמדת נציג משרד הבריאות בדיון במועצה הארצית הייתה כי יש לבצע הערכת סיכון בריאות במסגרת תסקיר השפעה על הסביבה בשלב התכנון המפורט למספר אתרים, וכי ההוראות לביצועה ייקבעו לפי הנחיות משרד הבריאות, עמדה זאת לא התקבלה. בהתאם לכך המליצה המועצה הארצית בפני הממשלה, בהתאם לסעיף 53 לחוק, על אישור התכנית.

36. ביום 15.1.18 החליטה ועדת שרים לענייני תכנון, בנייה מקרקעין ודיור ("קבינט הדיור") לאשר את תמ"א 14/ב.

37. ביום 29.1.18 הוגש ערר על החלטת קבינט הדיור לאישור התמ"א על ידי ראש הממשלה בתפקידו כשר הבריאות. בערר הודגש כי עמדת משרד הבריאות היא כי יש ליישם ולבצע תסקיר השפעה על הבריאות בכל אתר בתמ"א 14/ב וכחלק מהוראות התכנית. כן צוין בערר כי משרד הבריאות סבור כי אישור תכניות בניה להקמת פרויקטים לאומיים בעלי פוטנציאל השפעה על בריאות הציבור, כגון תחנות כח, מפעלים גדולים ומחצבות, מחייב בחינה מעמיקה באמצעות הליך הערכת השלכות בריאותיות, באמצעות הערכת סיכונים בריאותיות ותסקיר השפעה על הבריאות. בעקבות הגשת הערר התקיימה הידברות בין משרדי הממשלה הנוגעים לעניין בניסיון להגיע לפתרון מוסכם. ביום 28.2.18, חתמו גורמי המקצוע הבכירים במשרדים הרלבנטיים על הסיכום אשר צורף להחלטת קבינט הדיור.

38. ביום 5.3.18 דן קבינט הדיור בערר, והחליט לאשר את התמ"א תוך שהוא רשם בפניו את הסיכום הבין-משרדי בעניין בחינת היבטים בריאותיים בתוכניות, ולפיו מנהלת מינהל התכנון תקים צוות בהשתתפות נציגי משרד האוצר, משרד הבריאות, המשרד להגנת הסביבה, משרד התחבורה ומשרד האנרגיה שיגבש בתוך 90 יום **המלצות למתודולוגיה לבחינת ההיבט הבריאותי בתכניות, קריטריונים והנחיות לבחינה זו ולאופן הסדרתם**. בהכנת כל תכנית מפורטת לכרייה ולחציבה לפי תמ"א 14/ב' מוסד התכנון הרלוונטי יבחן את ההיבט הבריאותי, זאת בכפוף להחלטה שתתקבל בנושא.

39. התמ"א כפי שאושרה כוללת שורה ארוכה של הוראות, בין היתר, בכל הנוגע להכנה של תכניות מפורטות, אשר יבטיחו את מיצוי חומרי הגלם באתרי התכנית. זאת, תוך מזעור מפגעים סביבתיים, בריאותיים ונופיים (סעיף 2.3 לתמ"א). במסגרת זו נקבע, בין היתר, **כי תנאי להפקדה של תכנית מפורטת יהיה הגשתו של תסקיר השפעה על הסביבה או מסמך סביבתי, לפי קביעת מוסד התכנון** (סעיף 5.6.1 לתמ"א).

(ג) השתלשלות האירועים ממועד הגשת העתירות וגיבוש המתווה

40. ביום 28.5.18, הוגשה עתירת טורעאן התוקפת באופן כללי את הוראות התמ"א ואת הליכי עריכתה ואישורה. ביום 22.7.18, הוגשה עתירת ערד התוקפת את ההחלטה לסמן את אתרי "שדה בריר" וזהר דרום". וביום 21.1.19 הוגשה עתירת דהאבשה המתמקדת בפגיעה הפוטנציאלית בתושבי הפזורה הבדואית המתגוררים בכפר אל פורעה בסמיכות לאתר "שדה בריר". בהמשך לכך, ביום 9.12.18 הוגשה תגובה מטעם המדינה לעתירת טורעאן ולעתירת ערד, וביום 21.2.19 הוגשה תגובה משלימה לעתירת דהאבשה.
41. ביום 14.2.19 התקיים דיון בפני בית המשפט הנכבד. בתום דיון ארוך ומקיף, החליט בית המשפט הנכבד להוציא מלפניו את הצו על תנאי אשר צוטט לעיל. במסגרת הצו הורה בית המשפט הנכבד למשיבים להגיש תצהירי תשובה בתוך 90 ימים.
42. כידוע, שאלת בחינת ההיבטים הבריאותיים במסגרת הליכי התכנון לתכניות לכרייה ולחציבה מכוח התמ"א, בהתאם להחלטת קבינט דויר אשר ניתנה בערר שהגיש שר הבריאות על ההחלטה לאישור התמ"א, טרם הוכרעה בעת הגשת תגובות המדינה לעתירות (ראו למשל, סעיפים 8, 40, 87, 109 לתגובה) ובמועד הדיון בעתירות. נזכיר כי עמדת משרד הבריאות כפי שהובאה בערר הייתה כי יש לערוך תסקיר השפעה על הבריאות בכל אתר בתמ"א 14/ב וכחלק מהוראות התכנית. עם זאת, בהחלטת הקבינט האמורה אושר סיכום בין-משרדי, לפיו היבטים בריאותיים, ייבחנו לעת בחינת התכנון המפורט, בכפוף להמלצות צוות בין-משרדי שמונה לעניין זה ובהתאם להחלטה שתתקבל בנושא.
- גיבוש עמדת המדינה כרך בתוכו, מניה וביה, את הצורך בהחלטה בדבר קביעת המנגנון לבחינת ההיבטים הבריאותיים, לפי החלטת קבינט הדויר, וקידומה נעשה בד בבד בפרק הזמן שנקבע להגשת תצהיר התשובה.
43. כפי שפורט במסגרת הודעות המדינה ועמן הבקשות מטעם המדינה להארכת מועד הגשת תצהיר התשובה, לאור חילופי השלטון התכופים, שלושה במספר בפרק זמן של חודשים ספורים, ובהמשך לכך, בעקבות מצב החירום שנוצר עם פרוץ משבר מגיפת הקורונה וההתמודדות עמו שפקד את מדינת ישראל, ועודנו פוקד אותה, לא עלה בידי הגורמים בקרב משרדי הממשלה, ובמיוחד, באופן מובן, משרד הבריאות, להגיע לידי מתווה מוסכם לבחינת ההיבטים הבריאותיים.
44. ביום 1.11.20, בעקבות ישיבה שהתקיימה ביום 24.10.20 בראשות מ"מ מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל משרד הבריאות, מנכ"ל משרד האנרגיה, מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה, מנכ"לית מינהל התכנון ובהשתתפות גורמי מקצוע בקרב המשרדים השונים, אושר המתווה בהסכמת כלל הגורמים ואשר תוכנו יבואר בהרחבה להלן.

45. המתווה לבחינת היבטים בריאותיים בתוכניות מפורטות לכרייה וחציבה, כפי שסוכם כמפורט במכתבה של מנכ"לית מינהל התכנון הוא כדלקמן:

"לאחר ששמעתי את עמדותיהם של נציגי כל המשרדים הרלבנטיים, הגעתי לכלל מסקנה כדלקמן:

א. תסקיר ההשפעה על הסביבה כפי שהוא נערך כיום כולל, בין היתר, בחינה של השפעות התכנית בהתייחס לערכים סביבתיים הקבועים ברגולציה הסביבתית. בתסקיר ניתן דגש על שימושים רגישים בסביבת המחצבה כגון אזורי מגורים, גני ילדים, בתי ספר, מרפאות וכיו"ב. ערכים סביבתיים אלה נקבעים גם בהתחשב בהשפעות בריאותיות על האדם ולכן בחינת השפעה על הסביבה לוקחת בחשבון, באופן מובנה, גם בחינה בריאותית של מפגעים סביבתיים בתחומים של איכות אוויר, קרינה ורעש, תוך בחינה של היבטים סביבתיים נוספים כגון ערכיות שטחים פתוחים אשר יש להם תועלת בשמירה על רווחת האדם.

ב. בכל הנוגע לאיכות אוויר, תסקיר השפעה על הסביבה בוחן עמידה ב'ערכי סביבה' כפי שנקבעו בתקנות אוויר נקי (ערכי איכות אוויר)(הוראת שעה), תשע"א-2011. חריגה מערכי הסביבה מהווה זיהום אוויר חזק או בלתי סביר והיא מהווה עבירה על חוק אוויר נקי. ערכים אלו נקבעו במטרה למנוע, בין השאר, פגיעה בחיי אדם או בבריאותו ובהתבסס על הנהוג בקרב המדינות המפותחות בעולם והמלצות ארגונים בינלאומיים ובכללם ארגון הבריאות העולמי.

ג. כעולה מהסקירה שנעשתה על ידי המשרד להגנת הסביבה, פרק איכות אוויר כפי שהוא מבוצע כיום בתסקיר ההשפעה על הסביבה בישראל, תואם את אופן עריכת סקרי איכות האוויר, במסגרת הערכת פרויקטים תכנוניים, כפי שהדבר מבוצע בארה"ב, באיחוד האירופי ובבריטניה ואין מקום לייצר רגולציה כפולה בנוגע לבחינת ההשפעות הבריאותיות של מפגעים סביבתיים.

לאחר שלקחתי בחשבון את הבחינה הנערכת כיום במסגרת תסקיר ההשפעה על הסביבה הנערך לתכניות מפורטות לכרייה ולחציבה ולאחר שקיבלתי את עמדת משרד הבריאות ולפיה יש לחזק את המרכיב הבריאותי הקיים במסגרת תסקיר ההשפעה על הסביבה שנערך כיום לתכניות מפורטות לכרייה ולחציבה, אני מאמצת את המלצות הצוות וקובעת כדלקמן:

א. תסקיר ההשפעה על הסביבה בתכניות מפורטות למחצבות יציג את הריכוזים הצפויים בסביבה גם ביחס ל"ערכי היעד" ויבחן את ההשפעה של המחצבה בהתייחס, בין היתר לשימושים רגישים המצויים בסביבת המחצבה (כגון גני ילדים ובתי ספר, בתי חולים, בתי אבות, ומרפאות). ערכי היעד מוגדרים בחוק אוויר נקי כ"ערכים שחריגה מהם מהווה חשש לסיכון או לפגיעה בחיי אדם, בבריאותם או באיכות חייהם של בני אדם..."

יש לציין בהקשר זה כי "ערכי היעד" נקבעו על בסיס שיקולים בריאותיים בלבד וקביעתם כללה בתוכה הגדרת אוכלוסיית היעד, שהינה האוכלוסייה הכללית. אוכלוסייה זו מורכבת מפרטים בעלי טווח רחב של רגישויות למזהמי האוויר – כולל הפרטים הפגיעים ביותר באוכלוסייה. הנחת הבסיס של המתודולוגיה לקביעת ערכי היעד של איכות אוויר הינה אפוא לספק הגנה החל מהאדם הבודד באוכלוסייה הרגישה ביותר. ערכי היעד

נקבעים בוועדה משותפת יחד עם גורמי המקצוע במשרד הבריאות ובתמיכתו. הוספת בחינה ביחס ל'ערכי היעד' בתסקיר ההשפעה על הסביבה תחזק אפוא את בחינת ההשפעות הצפויות על בריאות האוכלוסייה בתכניות מפורטות לכריה ולחציבה.

ב. משרד הבריאות יעביר למוסד התכנון, בהתאם להחלטתו ושיקול דעתו המקצועי בעניין, חוות דעת בנוגע להשפעה הבריאותית הצפויה לשימושים הרגישים שבסביבת המחצבה, בתוך סד הזמנים הנתון למשרד להגנת הסביבה להעביר חוות דעת לתסקיר השפעה על הסביבה. לצורך כך, משרד הבריאות יקבל יחד עם המשרד להגנת הסביבה את כלל חומרי תסקיר ההשפעה על הסביבה שמכין היזם. חוות הדעת של משרד הבריאות תוגש בנוגע להשפעה הבריאותית הצפויה מהמחצבה בשים לב לאמות המידה הקבועות בחקיקה הקיימת ובכלל זה חוק אוויר נקי וליתר נסיבות העניין.

ג. יובהר כי כפי שנמסר על ידי המשרד להגנת הסביבה, באזורים המוגדרים רגישים, כהגדרתם בתקנות למניעת מפגעים (זיהום אוויר ורעש ממחצבה), התשנ"ח-1998 או במקרים בהם ישנו חשש לתוספת משמעותית של חשיפת תושבים לזיהום, נבחן ע"י הגורם המוסמך במשרד להגנת הסביבה, במסגרת רישיון העסק ובהתאם לתקנות, הצורך בניטור רציף ומקוון. כמו כן, במידת הצורך מתווספות הוראות תפעוליות בתכנית הדממה או ברישיון העסק של המחצבה, בהתאם לתנאים המטאורולוגיים ותוצאות הניטור ככל שישנן".

עמדת המדינה

46. בפתח הדברים, נזכיר מושכלות יסוד בביקורת שיפוטית על הליכי תכנון, ובפרט על הליכי תכנון המאושרים על ידי המועצה הארצית, לפיהן בית המשפט הנכבד לא יחליף את שיקול דעתו של המוסד התכנוני. לעניין זה, לדוגמא, ראו דבריו של כב' השופט ע' פוגלמן בבג"ץ 8077/14 עיריית יוקנעם נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה (פורסם באר"ש, 22.12.15):

"הלכה מושרשת עמנו היא כי בית משפט זה אינו "מתכנן על" ולא ישים את שיקול דעתו תחת שיקול דעתם המקצועי של מוסדות התכנון הפועלים על פי חוק. לפיכך, התערבות בהחלטות מוסדות התכנון תיעשה במשורה, ורק באותם מקרים שבהם יתברר כי נפל פגם מהותי במעשה המינהלי כגון חוסר תום לב, ניגוד עניינים, משוא פנים או אם ימצא כי ההחלטה התכנונית שהתקבלה בסופו של דבר היא בלתי סבירה באופן קיצוני (ע"מ 317/10 שפר נ' יניב, פסקה 17 (23.8.2012); בג"ץ 5636/13 מתיישבי תימורים – ישוב קהילתי אגודה שיתופית נ' הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של תשתיות לאומיות, פסקה 7 (20.5.2014) (להלן: עניין מתיישבי תימורים)). כך בכלל, וביתר שאת כשמדובר בהחלטת המועצה הארצית לתכנון ולבניה, היא מוסד התכנון העליון, במליאתה:

"אכן הכלל לפיו אין בית המשפט מחליף את שיקול דעתן המקצועי של רשויות התכנון בשיקול דעתו חל על כל מוסדות התכנון. אך הוא חל ביתר שאת על החלטת גוף התכנון העליון – המועצה הארצית – שניתנה ברוב

משמעותי" (ע"מ 9057/09 איגור נ' השמורה בע"מ, [פורסם בנבו] פסקה 20 (20.10.2010)).

47. אכן, כפי שיפורט להלן, עמדת המדינה היא כי אין עילה להתערבות שיפוטית בהחלטת קבינט הדיור לאשר את התמ"א. לעמדת המדינה, לא נפל כל פגם בהליך אישור התמ"א וכי ההליך התכנוני שהתקיים בוועדת העורכים, בוולנת"ע, במועצה הארצית, ובקבינט הדיור, הוא הליך מקצועי, יסודי ומקיף, אשר במסגרתו נבחן בין היתר החשש מפני השפעות סביבתיות של אתרי הכרייה שנבחרו בתמ"א ונשמעו הטענות והגישות השונות. לבסוף, בהתאם להחלטת קבינט הדיור גובש מתווה לבחינת ההיבטים הבריאותיים, שמספק מענה הולם שעולה בקנה אחד עם הוראות התמ"א והוראות הדין אשר מותאם, באופן מושכל, לשלב התכנון המפורט. הנה כי כן, קבינט הדיור דן בנושאים הבריאותיים, שהם במוקד העתירה, והחליט להנחות את גורמי המקצוע לגבש מתווה אשר ייתן מענה נוסף לבחינת ההיבטים הבריאותיים במסגרת התכנון המפורט. בהכרעה זו, אשר התקבלה בהסכמה לאחר שיג ושיח בין כלל משרדי הממשלה, לרבות משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה האמונים על הנושאים המועלים בעתירה, אין עילה להתערבות שיפוטית.

עתה נתייחס בפירוט לראשי הצו על תנאי שניתן. על מנת להציג את הדברים דבר דבור על אופניו, נבקש לפרט את התייחסותנו לראשי הצו על תנאי באופן הכרונולוגי אשר יתאר לאשורו את ההליך לאישורה של תכנית מפורטת לכרייה וחציבה החל מסימונו של שטח כשמור לתכנון בתכנית מתאר ארצית ברמה מתארית, לרבות הבחינות שנערכות בשלב זה, וכלה בשלב התכנון המפורט אשר במסגרתו נבחנים ההיבטים הסביבתיים והבריאותיים בקונקרטיזציה הנדרשת בשלב זה. נבקש לטעון כי שני השלבים האלה גם יחד נותנים מענה הולם ושלם לצורך בבחינת היבטים סביבתיים ובריאותיים בתכניות מפורטות לכרייה וחציבה.

א. הראש הראשון של הצו על תנאי – היקף הבחינה הנדרשת במסגרת אישור תכנית מתאר ארצית ברמה מתארית לכרייה וחציבה הכוללת למעלה מ-100 שטחים שמורים לכרייה וחציבה (פוליגונים) והבחינות הנדרשות בשלב זה

48. אחת הטענות המרכזיות של העותרים, היא כי מכיוון שלאתרי הכרייה פוטנציאל לפגיעה בבריאות, נדרש היה לבצע את הבדיקה הבריאותית במסגרת התכנון המתארי, וכחלק מובנה ממנגנון בחירת החלופות.

49. כפי שיפורט מיד, הליך בחינת החלופות שנעשה במסגרת התכנון המיתארי היה הליך סדור, מקצועי ומעמיק, הליך שארך למעלה מעשר שנים ואשר בסיומו נבחרו השטחים השמורים לתכנון מחצבות. בחינת החלופות תאמה את הבחינות שנעשות, דרך כלל, בתכניות מתאר ארציות מתאריות אשר לא ניתן להוציא מכוחן היתר או לבצע פעולות מכוחן, אלא על דרך אישורה של תכנית מפורטת. הליך בחינת החלופות בתמ"א כלל

שיקולי מאקרו וביניהם, גם שיקולים סביבתיים שנלקחו בחשבון הן ביחס לחומרי הגלם למשק הבנייה והסלילה, והן ביחס לחומרי הגלם לתעשייה ובכלל זה פוספט.

50. ודוק: המתודולוגיה לקביעת הפוליוגונים ברמה המתארית היא המתודולוגיה המקובלת ומובן שהיא מהווה שלב ראשוני בלבד אשר אינו ממצה את מכלול הבחינות הנדרשות ואשר יכול שיעשו בשלב התכנון המפורט בלבד. במסגרת התכנון המפורט למחצבה, תסקיר השפעה על הסביבה יבחן את השפעותיה המדויקות של התכנית המפורטת המוצעת וכן יציע את הצעדים הנדרשים לצמצומן. כך, במסגרת התכנון המפורט יקבע גבול שטח החציבה, מיקום אזור המתקנים, שלביות החציבה והסדרת שטחים בהם הסתיימה החציבה, דרכי גישה וכיוצא באלו הוראות שמטרתן לצמצם את ההשפעות הסביבתיות. על בסיס ממצאי התסקיר נקבע תחום ההשפעה של המחצבה שנועד, בין היתר, למנוע אישורם של שימושים רגישים בסמוך למחצבה. תחום ההשפעה יכול שיהיה שונה מתחום המגבלות אשר נקבע בתמ"א והוא נגזר מתסקיר ההשפעה על הסביבה אשר נערך בהתייחס לתכנון המפורט המוצע. מוסד התכנון המוסמך רשאי גם להחליט שאין מקום לממש את הפוליוגון כלל, נוכח ההשפעות הקונקרטיות העדכניות שייבחנו בתסקיר בשלב התכנון המפורט.

51. הילוכו של פרק זה יהיה כדלקמן: תחילה נציג את פירוט העבודה המקצועית שנעשתה לצורך בחירת אתריי הכרייה (בתחום משק הבנייה והסלילה ובתחום המינרלים התעשייתיים) ולאחר מכן נשיב בהרחבה לשאלה שעלתה במסגרת הצו על תנאי.

1.א. פירוט העבודה המקצועית שנעשתה לצורך בחירת אתריי הכרייה שאושרו במסגרת התמ"א

52. כאמור, התמ"א עוסקת בהגדרת שטחי הכרייה והחציבה בישראל וכוללת מעל 100 אתרים בכל הארץ והיא כוללת: 21 אתרים חדשים - 7 חרסית, 2 חרסית וחול, 2 חול, 1 חול פוספט ופצלי שמן, 4 פוספט, 3 בזלת, 1 גבס, ו-1 גיר לתעשייה; 29 הרחבות של מחצבות קיימות; 41 אתרים שתואמים תכניות מפורטות שאושרו טרם אישור התמ"א; וכן, 22 אתרים לתכנון עתידי (מהם 8 אתרים מותנים בהקמת מפעל למלט בדרום הארץ).

53. התכנית היא תכנית מתאר ארצית ברמה מתארית, שלא ניתן להוציא מכוחה היתרי בנייה ולא ניתן להפעיל מכוחה מחצבה. לצורך הקמה והפעלה של כל מחצבה נדרשת תכנית מפורטת. במסגרת הכנתה של התמ"א נקבע כי סביב האתרים יסומן תחום מגבלות ברדיוס של 500 מ' סביב אתר, ובמקרים שהאתר תואם תכנית מפורטת שעבורה נקבע תחום השפעה- תחום זה יוטמע בתמ"א. תחום המגבלות בתמ"א 14 ב' אימץ את הרדיוס שנקבע בתמ"א 14 אשר קבל תמיכה וחיזוק בממצאי תסקירים שנערכו במהלך התקופה מאז אושרה תמ"א 14 ואשר תחום ההשפעה שהוגדר בהם לא עלה, על פי רוב, על 500 מ'. יש לזכור כי תחום המגבלות התמ"אי מייצר הגבלות על התכנון בתחומו ועל

כן חשוב למצוא את האיזון הנכון שבין שמירה על אתרי התמ"א מפני התקרבות של שימושים רגישים לבין צמצום המגבלות על הפיתוח באזורים הסמוכים למחצבות.

54. בחינת האתרים הנדרשים למשק הבניה והסלילה, נערכה על בסיס מסמך המדיניות שאושר על ידי המועצה הארצית שקבע **שיש העדפה להרחבת מחצבות קיימות** (ראו למשל, עמ' 47-48 למסמך המדיניות של תמ"א 14/ב (מש/1)). לפיכך, בשלב הראשון נבחן פוטנציאל הרחבת מחצבות קיימות. הרחבה של מחצבה קיימת פירושה הוא כי ההרחבה תהא צמודת דופן לפחות לאחת מדפנות המחצבה ו/או שיתקיים מתאם בין שטח ההרחבה של החציבה, גודלה ומאפייניה לבין המחצבה המאושרת כך שגודל ההרחבה לא יעלה משמעותית על גודל המחצבה המאושרת. במקרים בהם נמצא שאין בהרחבת מחצבות קיימות מתן מענה ליעדים הכמותיים של התמ"א נבחנו אתרים חדשים על בסיס מערך קריטריונים דומה.

55. הבחינה נערכה בהתייחס לשורת קריטריונים אשר שילבה בחינה של תנאים מקדימים למיון ראשוני של הרחבת אתרים ולאחר מכן בחינה מפורטת של גזרות ההרחבה האפשריות להם. לצורך כך, נקבעו סדרת פרמטרים שהעריכו, על פי מידע שנבחן, את פוטנציאל הפגיעה בסביבה, ביחס לאוכלוסייה המתגוררת ביישובים קרובים, מידת החשיפה הנופית ויכולת שיקומה, וכן, הערכה של הפגיעה הכללית שיכולה להיות לדימוי היישוב.

החלופות שהוצעו, לאחר בחינה מעמיקה, על ידי צוות תכנון מקצועי שליווה את הכנת התמ"א, נבחנו ונבחרו על ידי ועדת העורכים, שליוותה את הכנת התמ"א, נדונו במסגרת הוולנת"ע, ששימשה כוועדת היגוי לתכנית, ובמועצה הארצית, שבסופו של דבר, אישרה את התכנית. פירוט המתודולוגיה לבחינת הרחבת מחצבות קיים בעמ' 9-5 לדוח הנספחים לתמ"א שצורף כמש/2, הכולל גם את פירוט תוצאות הבדיקה בכל אחד מן האתרים כמפורט בדו"ח.

56. בנוסף לאתרים הנדרשים למשק הבנייה והסלילה, התמ"א כוללת גם אתרים לכריה וחציבה של **חומרי גלם המיועדים לתעשייה** (מינרלים תעשייתיים) שהעיקרי בהם הוא הפוספט. אתרים אלה קודמו תחילה, כאמור, במסגרת תמ"א 14 ג'. לאחר אישור מסמך המדיניות של תכנית זו במועצה הארצית הוחלט לשלב את האתרים שגובשו במסגרתה בתמ"א 14 ב'. המתודולוגיה לבחינת האתרים, כללה בין היתר, פרמטרים של רצף שטחים פתוחים, רגישות אקולוגית, סמיכות למפעלים ולאזורי כריה קיימים, ערכיות נופית חזותית, ערכיות מורשת תרבותית, טיילות מדבר וטווח מינימאלי לגבול ישוב שלא יפחת מקילומטר. לגבי שדה בריר בוצעה בחינה סביבתית ראשונית שכללה הערכה לעמידה בתקני סביבה לרבות זיהום אוויר ורעש, שהינם התחומים הרלוונטיים לבחינת השפעה על הבריאות באתרי כרייה וחציבה. ניתוח זה נכלל במסמך המדיניות שאושר, כאמור, על ידי המועצה הארצית.

א.1.א. שלבי הבדיקה לחומרי גלם למשק הבניה והסלילה

57. נפרט אפוא את תהליך הבדיקה הסדור והמובנה, בהתייחס לקביעת השטחים השמורים לתכנון למשק הבניה והסלילה, כדלקמן:

58. **שלב א- מיפוי מחצבות מאושרות** – תיחום שטח המחצבה הפעילה ותחום התכניות המפורטות המאושרות ושבהליכים, לרבות אפשרות להגדלת העתודות בתחום התכנית באמצעות העמקה או העתקה של אזור המתקנים וניצול חומר הגלם תחתם.

שלב ב- מיפוי גיאולוגי- מיפוי פוטנציאל השטחים להרחבה סביב המחצבה הקיימת על בסיס המידע הגיאולוגי הקיים ואומדן העתודות בכל שטח.

שלב ג'- עמידה בתנאים מקדימים- תנאים המהווים מסננת ראשונה לבחינת האתרים. אתרים שעמדו בבדיקה הראשונית עברו לשלב הבחינה המפורטת. התנאים המקדימים לבחינה ראשונית כללו את התנאים הבאים: **תנאי גיאולוגי**: עתודה מינימאלית של כ- 5 מיליון טון; **תנאי תפקודי**: מרחק של עד 50 ק"מ בין המחצבה ומוקד הביקוש עם חיבור תחבורתי סביר. במחצבות המתוכננות להישען על שינוע מסילתי, מגבלת המרחק התבטלה; **תנאי סביבתי**: שמירה על מרחק של למעלה מ- 500 מ' מיישוב קיים, ולא בתחום- שמורות טבע וגנים לאומיים מוכרזים או מאושרים בתכניות מתאר מפורטת, סביבה חופית (לפי קו ה- 300 מ'), ערוצי נחלים ואתרי מורשת.

שלב ד'- הגדרת כיווני הרחבה אפשריים (אזורי חציבה מוצעים)- נערכה חלוקה לגזרות/כיווני הרחבה שנועדה ליצור יחידות ניתוח בקני"מ מפורט יותר מאשר אזור המחצבה כולה. החלוקה לגזרות נקבעה על סמך מיפוי וניתוח המידע הבא:

- יחידות נוף מובחנות כפי שניתן לאפיין אותן מאורתופוטו או מפות.
- ניתוח מוקדם שנערך לאזור המחצבה בתסקירי השפעה על הסביבה וכו', במידה וקיים ניתוח כזה.
- גבולות סטטוטוריים בין ייעודי קרקע שונים.

מתוך רובד שכבות אלו הוגדרו הגזרות שהיוו את יחידת ההתייחסות לבחינה מפורטת.

שלב ה'- ניתוח והערכה של התאמת האתרים להפקת חצץ – הבחינה נערכה לכל גזרה בנפרד ולאחר מכן לאתר כולו. לכל קריטריון ניתן ציון המעריך את **מידת התאמתו להרחבת המחצבה**. הקריטריונים שנבחנו הם:

- התאמה תפקודית של האתר להפקת חצץ על בסיס הפרמטרים הבאים: היקף העתודות ואיכותם; קירבה ונגישות למוקדי צריכה; דרכי גישה; קונפליקט עם ייעודי קרקע מתוכננים לפיתוח, וכיו"ב.

- רגישות סביבתית לפיתוח – מורכבת משילוב של 3 רבדים: ערכיות סביבתית, חשיבות ציבורית לשימור השטחים הפתוחים ועצמת ההשפעה הסביבתית. ערכיות סביבתית – אקולוגיה, נוף, היסטוריה ורציפות השטחים הפתוחים. חשיבות ציבורית לשימור השטחים הפתוחים – רמת ההגנה הסטטוטורית שנקבעה לאזור בתכניות, פוטנציאל השטח לשימוש ציבורי לפנאי ונופש ותיירות. עצמת ההשפעה הסביבתית – נמדדה בהתאם לפרמטרים הבאים: על פי יחס לאוכלוסיות ביישובים קרובים; מרחק מיישובים; נראות אזורי החציבה מיישובים וקירבת דרכי הגישה של המחצבה ליישובים. הערכת עצמת הפגיעה הנופית ביחס למחצבה נעשתה על בסיס הפרמטרים של ניצפות, והשפעה על מגוון ביולוגי.

שלב ו'- שקלול הפרמטרים ושילוב התחומים – בוצע ניתוח משולב של התחומים השונים וניתן ציון משוקלל של מידת ההתאמה התפקודית והסביבתית של האתר לשמש כמחצבה. לגבי כל גזרה, סוכמו הציונים בחלוקה ל 3 רמות- גבוה, בינוני ונמוך, כאשר ציון גבוה מבטא התאמה גבוהה לחציבה.

לאחר ביצוע שלבי ההערכה השונים, ניתנה **המלצה מסכמת להתאמת האתר**. דירוג הסופי של האתרים נקבע מציון סופי שכלל התאמה תפקודית והתאמה לחציבה.

- צילום תרשים זרימה למודל לבחירת האתרים מצורף ומסומן מש/4.

א.1.1. שלבי הבדיקה למינרלים תעשייתיים

59. אף בהתייחס לקביעת השטחים השמורים לתכנון לתעשייה נערך הליך סדור ומובנה כדלקמן:
60. נקדים ונאמר כי העבודה על תמ"א 14/ג - תכנית מתאר ארצית לאתרי כרייה וחציבה של מינרלים תעשייתיים (אשר הוטמעה לבסוף בתמ"א) הוכנה על ידי צוות שכלל אנשי מקצוע מתחומים שונים בליווי ועדת עורכים שכללה נציגים מגופים שונים; בין השנים 2011-2014 נערכו כעשרים ישיבות של ועדת העורכים בהן נדונו באופן מעמיק כלל הנתונים, החלופות והסוגיות שגובשו לבסוף למסמך מדיניות, שאושר על-ידי המועצה הארצית. במסגרת הכנת מסמך המדיניות לכריית מינרלים תעשייתיים, נערכו מפגשים עם גורמים שונים, ובכלל זה: רשויות מקומיות באזור, נציגי תעשייה וארגוני סביבה. כמו כן נערך מפגש שיתוף ציבור ונערכו סיורים בשטח.
61. השלב ראשון של הבדיקה כלל סקירה וניתוח מצב קיים, ובמסגרתו נאספו נתונים על אתרי הכרייה הקיימים והפוטנציאליים של המינרלים התעשייתיים, בהם הפוספט, תוך שנשקלו ההיבטים הבאים, כדלקמן.

62. בהתייחס להיבטים תכנוניים – נבדקו תכניות ארציות, מחוזיות ומקומיות, תכניות מאושרות ובהכנה, שימושי קרקע כגון שטחי אש, החלטות ממשלה כמו ארץ המכתשים וכו'.

63. בהתייחס להיבטים גיאולוגיים-הנדסיים – נבחנה תפרוסת מרבצי הפוספט על-פי סקר המכון הגיאולוגי משנת 2004 (סקר מג"ל), איכות חומר הגלם והתאמתו לכרייה, תהליכי כרייה ויצור, עתודות קיימות ואיתרו שטחים לצרכי התמ"א, מרבצים בקירבה למכרות קיימים ברותם, אורון-צין, עתודות משוערות בבקעת ערד, עתודות משוערות מרוחקות משטחי הזכיון בשולי הערבה והנגב המרכזי, מאזן חומרי גלם. היבטים אלו נבחנו על בסיס נתונים שהתקבלו ממשד האנרגיה ומגורמי תעשייה שונים, ובכלל זה מחברת רתם אמפרט, לעניין התאמת חומר הגלם לתהליכים תעשייתיים.

ניתנה עדיפות להיבטים כגון: איכות חומר הגלם; עובי הטפל; הובלה למפעלים; ובהתייחס להיבטים סביבתיים-נופיים ובכללם היתכנות תכנונית-סטטוטורית, מוינו כ-30 שטחי המרבצים לארבע רמות מימוש או עדיפות: שטחים זמינים לכרייה מיידית-תכניות מאושרות; שטח לכרייה בטווח הבינוני; שטח לכרייה בטווח הרחוק-כרייה במגבלות; עתודות "אל געת"- לשיקול דעת הדורות הבאים.

64. בהתייחס להיבטים הסביבתיים – נופיים, נערכה בחינה סביבתית ראשונית על פי מספר פרמטרים סביבתיים. כך נבחן המרחק מישובים, רגישות נופית לטווח קצר וארוך, ומידת רגישות אקולוגית של המרחב.

נקודת המוצא היא כי כל פעילות אנושית, ובמיוחד פעילות תעשייתית, כרוכה בעלויות סביבתיות ובהשפעות על בריאות הציבור. כפי שפורט לעיל, חוק אוויר נקי מבטא שיקולי מדיניות ומאזן בין כלל השיקולים הצריכים לעניין, לרבות שיקולים בריאותיים, סביבתיים וכלכליים. כמו כן קובע את ערכי הסף שבכל מקרה לא ניתן לחרוג מהם ("ערכי סביבה"). יודגש כי חריגה מערכי סביבה לפי חוק אוויר נקי מהווה זיהום אוויר חזק או בלתי סביר והיא מהווה עבירה על חוק אוויר נקי.

לפיכך, תנאי סף לקיומה של פעילות אנושית מזהמת, לרבות פעילות כרייה וחציבה ותעשייה, הוא עמידה בחוקים, בתקנות ובקריטריונים סביבתיים שתכליתם המרכזית שמירה על בריאות הציבור והסביבה. מובן מאליו שכל פעילות כרייה וחציבה צריכה לעמוד בכל הרגולציה הסביבתית. שטחי כרייה הנמצאים בטווח השפעה אפשרי על אוכלוסייה מחויבים בבחינה סביבתית שתוכיח עמידה בתנאים ותלווה, על פי הצורך, בניטור ובמגבלות הפעלה.

בחינת ההיבטים הסביבתיים כללה השפעות סביבתיות מכריית פוספטים וניתוח סביבתי של מרחבי פעילות הפוספט (אורון צין ורתם). במסגרת זו נערך ניתוח מפורט של שדה בריר כמקרה מבחן הכולל השפעות סביבתיות ובריאותיות, רגישות משאבי טבע נוף

ומורשת, הערכה אקולוגית של שטחי הכרייה. נבדק גם תהליך קידום התכנית המפורטת בשדה בריר כולל כל חוות הדעת, ותסקיר השפעה על הסביבה (פורט במסגרת התגובה המקדמית). נבדקו כל המסמכים בהיבטים של איכות אויר, רעש, קרינה, מפגעים סביבתיים ותחום ההשפעה (עמ' 216-194 בדו"ח מצב קיים- שדה בריר מקרה בוחן).

כמפורט לעיל, ביולי 2012 אישרה הולנת"ע את דו"ח סיכום וניתוח המצב הקיים.

65. לאחר שהתקבל המידע באשר לאתרים הקיימים והפוטנציאלים כאמור, נערכה בחינת חלופות זו שלבית. בשלב הראשון, הוגדרו ונבחנו חלופות כמותיות לכל מינרל. ובשלב השני הוגדרו ונבחנו חלופות מרחביות להשגת היעד הכמותי ונערך מבחן השוואתי בין החלופות המרחביות. בהתייחס לפוספט, אשר מהווה את המינרל המרכזי בתכנית, דירוג החלופות האפשריות לכרייתו נעשה בשלב הראשון על-פי פרמטרים גיאולוגיים הנדסיים, להם ניתן ערך כלכלי יחסי, ובהמשך שוקללו בדירוג שיקולים סביבתיים.

66. בחינת החלופות הכמותיות נעשתה באופן הבא: הוגדרו ונבחנו 4 חלופות כמותיות בהתייחס לכמות חומר הגלם הנדרשת עד לשנת היעד 2045, תוספת לעתודות הקיימות והמאושרות. כמו כן נבחנה חלופת "הפסקת כרייה" שנפסלה. החלופות הכמותיות שנבחנו לגבי הפוספט היו:

א. חלופת "אי הגבלת הכרייה".

ב. חלופת "עסקים כרגיל" – גידול בכרייה בהתאם להתפתחות התעשייתית עבור כל חומר גלם.

ג. חלופת "שימור מצב קיים" – על פי הכמויות הקיימות היום.

ד. חלופת הפסקת הכרייה בישראל.

67. החלופה שנבחרה היא חלופת "שימור מצב קיים", לפיה כמות הכרייה תוגבל לכמות ממוצעת שנתית של 7.5 מ"ט בשנה (יעד כרייה קרוב לכרייה העכשווית). החלטה זאת התבססה על מסקנות הוועדה הבינמשרדית לבחינת משק הפוספטים שפעלה במקביל להכנת מסמך המדיניות, ועדה בראשות משרד האנרגיה.

68. בהתאם לחלופה זו עתודות הפוספטים הנוספות שידרשו עד לשנת היעד 2045 הם כ- 180 מ"ט בנוסף לכ- 150 מ"ט עתודות זמינות בהתאם לתכנית מאושרות. עתודות אלה יאפשרו לתעשייה אופק ייצור לטווח הארוך והעדפת מדיניות של פיתוח תעשיית מוצרים מתקדמת, על פני שיווק סלע פוספט גולמי.

69. בשלב השני, הוגדרו ונבחנו **חלופות מרחביות** להשגת היעד הכמותי ונערך מבחן השוואתי בין החלופות המרחביות שיתווספו לשטחים ולעתודות חומרי הגלם המאושרים בתכנית מפורטת. בחינה זו כללה התייחסות לארבעה מרחבים בהם מצויים המרבצים הגדולים,

בהתאם לסקר המכון הגיאולוגי: בקעת ערד; מרחב הערבה (כולל אורון-צין); רתם; נגב מרכזי (כולל הר נשפה).

70. שטחי המרבצים הנ"ל מוינו לארבע רמות מימוש/עדיפות בהתייחס להיבטים הבאים: היבטים גיאולוגיים- כלכליים-הנדסיים (כגון איכות חומר הגלם, עובי טפל, הובלה למפעלים), והיבטים סביבתיים-נופיים הכוללים היתכנות תכנונית-סטטוטורית. השטחים שאותרו הינם:

א. שטח זמין לכרייה מידית- תכנונית מאושרות.

ב. שטח לכרייה בטווח הבינוני

ג. שטח לכרייה בטווח הרחוק- כרייה במגבלות

ד. עתודות אל געת – לשיקול דעת הדורות הבאים.

71. הניתוח הסביבתי – נופי נערך בשני שלבים:

שלב א': ניתוח פרטני של רגישות המרבצים, תוך התייחסות לנושאים רבים כשהעיקריים שבהם היו: קביעת מרחק שלא יפחת מ- 1000 מ' משימוש רגיש, ערכיות שטחים פתוחים וקיימות.

שלב ב': בחינה מרחבית כוללת, תוך התייחסות לניצול מיטבי של משאבי הקרקע, עדיפות לכרייה רב שכבתית, העדפה למרבצים גדולים ואיכותיים על פני קטנים, שיוויון הזדמנויות לדורות הבאים בניצול משאבי הפוספט מחד ושמירת שטחים מדבריים בראשיתיים מאידך.

72. בשלב השני נבחנה העלות הסביבתית הנובעת מכריית מחצבים תעשייתיים, ובהמשך הוגדרו ונבחנו חלופות מרחביות להשגת היעד הכמותי. נערך מבחן השוואתי בין החלופות המרחביות שיתווספו לשטחים ולעתודות חומרי הגלם המאושרים בתכנון והומלצה החלופה המועדפת.

73. העלות הסביבתית הנגרמת מכריית מחצבים תעשייתיים, ובמיוחד פוספטים הזורשים היקפי שטח נרחבים, נמדדת בשני היבטים הבאים: השפעה על בריאות הציבור אשר נבחנה בהתייחס למרחק מישובים; ניצול משאבי קרקע והשפעה על היקף ורצף שטחים פתוחים – ובכלל זה – פגיעה במרחבי ארץ טבעיים, פגיעה במערכות אקולוגיות מדבריות (ראו בעמ' 26-27 במסמך המדיניות למינרלים תעשייתיים).

74. בכל הנוגע לניצול משאבי קרקע והשפעה על היקף ורצף השטחים הפתוחים. הפגיעה במרחבים הפתוחים של הנגב אינה מסתכמת רק בצריכת השטח הנדרש אלא גם במיקומם. ערכיותן של המערכות האקולוגיות נגזרת משלושה פרמטרים עיקריים: גודל, רציפות ומגוון בתי גידול. שלושת הפרמטרים מבטאים אפוא את היכולת של מערכות ביולוגיות שלמות להתקיים לאורך זמן. העלות האקולוגית של פגיעה בשטח פתוח

מתבטאת בהרס של בתי גידול רבים, גורם המהווה את הסיבה בעלת ההשפעה הרבה ביותר להכחדה של מינים ולאובדן המגוון הביולוגי.

מעט אזורים בארץ יכולים עדיין לענות להגדרה "ארץ בראשית": חבלי ארץ שמאופיינים על ידי נוף טבעי, דרמטי ומרשים שלא הושפעו ולא הופרו כתוצאה מפעילות האדם. שימור ערכי הטבע, הנוף והמורשת חיוניים לשמירה על המגוון הביולוגי ורווחת האדם.

כפי שצוין לעיל, המבחן ההשוואתי בין החלופות כלל התייחסות לארבעה מרחבים בנגב בהם מצויים המרבצים הגדולים, בהתאם לסקר המכון הגיאולוגי: בקעת ערד; מרחב הערבה (כולל אורון-צין); רותם; נגב מרכזי (כולל הר נשפה). השטחים של המרבצים האמורים מוינו לארבע רמות מימוש: עדיפות בהתייחס להיבטים גיאולוגיים-כלכליים-הנדסיים והיבטים סביבתיים ונופיים.

75. חלופות שנמצאות בריחוק מיישובים נבחנו על ידי ועדת העורכים ונפסלו מאחר שהאתרים שהוגדרו ב"רמה ב-2, לכרייה במגבלות" נמצאו נחותים בשקלול כלל ההיבטים ולא יכלו לענות על צרכי הכרייה והחציבה כפי שהוגדרו במסמך המדיניות (ראו עמ' 67 פסקה שנייה, במסמך המדיניות לכריית מינרלים תעשייתיים). בנוסף יודגש ש"שדה בריר" ו-"זוהר דרום" רחוקים מריכוז אוכלוסייה בערד ביותר מ-3.5 ק"מ, וכי "שדה בריר" רחוק מריכוז אוכלוסייה בישוב כסייפה בכ-3 ק"מ, וכי "זוהר דרום" רחוק מאותו היישוב בכ-1.5 ק"מ (למעט התיישבות לא מוסדרת של בדואים בתחום האתר)

76. לאחר בחינת החלופות, בהתייחס לקריטריונים האמורים, אותרו שטחים לכריית פוספט בהתאמה להיקף העתודות הנדרשות. להלן ההשוואה בין החלופות:

נגב מרכזי (הר נשפה): יתרונות – כמות גדולה של עתודות (340 מ"ט), איכות חומר גלם טובה, ריחוק מאזורי אוכלוסייה. חסרונות – ממוקם בשטח בעל רגישות סביבתית גבוהה- בשמורת טבע עשוי בלב ארץ המכתשים; ריחוק ממפעל קיים המצריך הובלה או בניית מפעל חדש; עתודות משוערות שאינן מוכחות.

ערבה והרחבת אזורי כרייה קיימים: יתרונות – כמות גדולה של עתודות (235 מ"ט); ריחוק מאזורי אוכלוסייה; אין צורך בבניית מפעל חדש. חסרונות – כיסוי טפל עמוק; כריה יקרה שתגרום לנזק סביבתי ונופי; איכות חומר גלם לא אחידה; רוב העתודות בשטחים בעלי רגישות סביבתית גבוהה; ריחוק ממפעל קיים.

זוהר דרום: יתרונות – כמות גדולה של עתודות מוכחות (140 מ"ט); איכות פוספט גבוהה; כיסוי טפל רדוד; מרחקי הובלה קצרים למפעל רתם; רגישות סביבתית נמוכה. חסרונות – קירבה לריכוזי אוכלוסייה גדולים: העיר ערד במרחק של כ-3.5 ק"מ, והיישוב כסייפה במרחק של כ-1.5 ק"מ מזוהר דרום ובמרחק של כ-3 ק"מ מ"שדה בריר".

77. **דירוג מצרפי של החלופות הביא לכך שמרבץ זוהר דרום הינו האתר המומלץ כאתר העיקרי למתן מענה לצרכי התעשייה לשנת היעד 2045.** על בסיס הדירוג המצרפי של ההיבטים האמורים, אותרו שטחים לכריית פוספט בהיקף העתודות הנדרש. העיקרי שבהם הוא מרבץ זוהר דרום (הכולל את "שדה בריר"), ובו עתודות איכותיות בכמות של כ- 140 מ"ט (היקף העתודות בשדה בריר הינו כ- 65 מ"ט). אתר זה נמצא עדיף במכלול ההיבטים שנבחנו. יתרונות נוספים שנמצאו לאתר זה הם איכות חומר הגלם, כיסוי טפל מועט וקרבה למישור רותם, בו ממוקמים מפעלי הייצור של מוצרי ההמשך. אתר זה נמצא עדיף בהיבטים גיאולוגיים הנדסיים וכלכליים ובהיבטים סביבתיים. יתרונות נוספים לאתר הם מיקום מפעלי הייצור של מוצרי ההמשך. לקרבה זו משמעות רבה לא רק בהיבט הכלכלי של המפעיל אלא מבחינת השפעות חיצוניות הנלוות להגדלת נסועה ובכלל זה: נפגעים מתאונות דרכים, פליטות מזהמים, עומסים בדרכים ושחיקת מיסעות.

חלק ניכר מהממצאים העובדתיים סוכמו בדו"ח מאוקטובר 2012 "סיכום וניתוח מצב קיים כרקע למסמך המדיניות", המשתרע על-פני 550 עמודים. צילום של העמודים הרלוונטיים מתוך הדוח מחודש אוקטובר 2012 מצורף ומסומן מש/5.

78. יודגש, כי על פי הערכות הגורמים המקצועיים, במידה שלא תתממש הכרייה בבקעת ערד במרבץ זוהר דרום, לא ניתן יהיה לעמוד ביעד הכמותי שהוגדר, ופיתוח המשאב יוכל להיעשות באחת משתי אפשרויות: ניצול העתודות שהוגדרו ככרייה במגבלות, שהן נחותות מבחינה כלכלית, גיאולוגית או סביבתית. ולחילופין, צמצום התעשייה בישראל וסגירת מפעלים. חלופה זו היא הרסנית מבחינת היקף התעסוקה בנגב ומהווה פגיעה מהותית במשק המדינה.

2.א. דחיית מיצוי בחינת ההיבטים הסביבתיים והבריאותיים לשלב התכנון המפורט היא הבחירה הנהוגה בתכניות מתאר, ואין עילה לחייב את מוסדות התכנון לסטות מכך דווקא ביחס לתמ"א 14/ב.

79. עולה אפוא כי השטחים השמורים לתכנון תכניות מפורטות לכרייה וחציבה, נקבעו בהליך סדור ומובנה אשר ארך שנים רבות ואשר בחן את האתרים השונים בהתייחס לשורה של קריטריונים. מובן כי אישורו של שטח שמור לתכנון אינו מהווה סוף פסוק בכל הנוגע לאפשרות לבצע כרייה וחציבה בשטח זה.

79. כעולה מהוראותיה של תמ"א 14/ב, תנאי לאישורה של תכנית מפורטת לכרייה וחציבה הינו עריכת תסקיר השפעה על הסביבה או מסמך סביבתי אשר יבחן את השפעותיה המדויקות של התכנית ואשר בהתאם לממצאיו יקבעו גבולותיה של התכנית, מיקום מגרשי הכרייה והחציבה ושטח המיתקנים, שלבי הפעילות ומאפייניה, דרכי גישה לאתר אמצעים לצמצום השלכות סביבתיות, וכיו"ב. כמו כן, מובן כי בשלב התסקיר תיבחן בית היתר חלופת האפס, ולאחר בחינת השפעות המחצבה, כנדרש בתסקיר, קיימת אף האפשרות שתכנית לא תאושר.

80. התמ"א מסמנת אפוא ברמה המתארית את האתרים שייבחנו במסגרת התכנון המפורט, ובהקשר זה היא אכן מגלמת הכרעה שהתקבלה במישור התכנון הארצי המתארי. הכרעה זו התקבלה בהתבסס על בחינת חלופות **ברמת מאקרו**, שכללה היבטים תכנוניים, גיאולוגיים-הנדסיים, כלכליים וסביבתיים. זאת, מתוך הנחה שרק במסגרת התכנון המפורט ניתן יהיה לבחון את השפעותיה המדויקות של התכנית המפורטת המוצעת, וכן להפנים וליישם הוראות שונות לצורך צמצומן של השפעות אלה ולחילופין להחליט כי אין מקום לאשרה ככל שהיא אינה עומדת בדרישות הסביבתיות-בריאותיות הנדרשות. **הנחת עבודה זו, מאפיינת תמ"א את מתאריות שגובשו עד כה במינהל התכנון.**

81. ודוק: בהליך הערכת השפעות של תכנית מתאר ארצית מתארית, וודאי כזו הכוללת היקף משמעותי ביותר של מעל 100 פוליגונים שאמורים לתת מענה בראייה ארוכת טווח של עשרות שנים קדימה, לא ניתן לבצע הערכה סביבתית ברזולוציה של תסקיר השפעה על הסביבה. זאת, מאחר שבמסגרת תסקיר השפעה על הסביבה נדרשת קונקרטיזציה לגבי גבולותיו המדויקים של האתר, מיקום מגרשי הכרייה והחציבה ושטחי המיתקנים, שלבי הפעילות ומאפייניה, דרכי גישה לאתר ועוד. תחום ההשפעה הנגזר ממצאי התסקיר, יכול שיהיה קטן או גדול יותר מתחום המגבלות המופיע בתמ"א.

בהתאם לממצאים שיעלו במסגרת הבחינות שפורטו לעיל, ניתן יהיה לבחון אפשרויות שונות בכל הנוגע לשלבויות הכרייה, שינוע, גבולות התכנית, וכן הטמעת הוראות שונות בנושאי הסביבה והבריאות והצעדים לצמצום ההשפעות, ככל שישנן, ועוד וכיוצא באלו נתונים אשר אינם ידועים ואינם בשלים בשלב המתארי. מעבר לכך, לאור הדינמיות של המרחב מחד גיסא ושל תהליכי וצרכי הפיתוח מאידך גיסא, גורמי המקצוע סבורים כי הבחינה הפרטנית תשקף את תמונת המצב הסביבתית-באופן מדויק ומיטבי באמצעות תסקיר השפעה על הסביבה, ובאמצעות קיום ההמלצות שנקבעו במתווה. על כן, תסקיר השפעה על הסביבה צריך להתבצע בסמיכות ככל הניתן למועד אישורו של התכנון המפורט. תסקיר השפעה על הסביבה שיערך בשלב התכנית המתארית, יכול שלא יהיה רלבנטי בעת מימוש פוליגונים בתכנית מפורטת שנים לאחר מכן.

מאפיינים אלו, אינם קיימים, או שאינם בשלים ברמת הפירוט והקונקרטיזציה הנדרשת, בתכנון המתארי. ועל כן, לעמדת הגורמים המקצועיים, יתרונותיה של בדיקה סביבתית ובריאותית ברמה המתארית קטנים ביחס לתועלת שניתן להפיק ממנה בנסיבות העניין.

82. ויודגש – כתנאי לאישור התכנון המפורט של המחצבות יערך תסקיר השפעה על הסביבה או מסמך סביבתי אחר למחצבה אשר, בהתאם לממצאיו, בהתאם לנתונים ולמידע העדכניים, לטכנולוגיות הטובות ביותר שיהיו קיימות במועד הזה, ועתה, אף בהתאם למתווה לבחינת ההיבטים הבריאותיים שאושר, יוכל מוסד התכנון להחליט באופן מושכל האם יש מקום לאשר את התכנית למחצבה, אם לאו. ככל שיחליט לאשרה יוכל

לתת את דעתו, בין היתר, לעניין הגבולות המדויקים של המחצבה בהתחשב בתחום ההשפעה שלה, וכן לעגן במסמכי התכנית את האמצעים המתאימים להפחתת מפגעים. התמ"א אף מאפשרת למוסד תכנון לאשר תכנית מפורטת לכרייה ולחציבה בשטחים שאינם נכללים באתרי התמ"א. גם הוראה זו נסמכת על הידיעה שהבדיקה בדבר התאמת השטח למחצבה תבצע במסגרת התכנון המפורט וזו תיתן את המענה הנדרש לעניין זה.

83. עולה אפוא כי מנגנון הערכת השפעות המאקרו שהתקיים בתמ"א לצורך בחירת פוליוגונים על פי הקריטריונים מקצועיים רחבים שנקבעו הכוללים גם היבטים סביבתיים, וביצוע הערכה סביבתית מקיפה ופרטנית בשלב התכנית המפורטת ובהתאם למתווה שאושר, הוא מנגנון ראוי וסביר בנסיבות העניין.

84. בנוסף, מטבע הדברים, כל הוספת דרישה לבדיקה בשלב התכנון המתארי הייתה משליכה על האפשרות המעשית לאשר את התמ"א בפרק זמן סביר. ודוק: ביצוע בדיקה סביבתית-בריאותית מקיפה ומעמיקה ביחס לכל חלופה וחלופה, הן מבחינת המשאבים הנדרשים למימושה, הן מבחינת פרק הזמן שהיא אורכת, עלולה הייתה לגרום לעיכוב משמעותי באישור התמ"א וממילא באישור התכניות המפורטות וההיתרים שמכוחן. כל זאת, כאשר אין בנמצא חובה סטטוטורית, וממילא לא מדובר בתכנית שניתן מכוחה להוציא היתרים, ובמסגרת התכנון המפורט ממילא תידרש בחינה, לאור השינויים והדיוקים שמביא עמו התכנון המפורט.

85. לעניין המועד הראוי לעריכת תסקיר השפעה על הסביבה עבור תכניות מתאר ארציות, ניתן ללמוד מדבריה של הנשיאה ד' בייניש בבג"ץ 5598/00 עיריית הרצליה נ' רשות שדות התעופה בישראל, נו (3) 883 (פורסם באר"ש ביום 11.5.03) (להלן: **עניין שדות התעופה**):

"אכן, אין ערך רב לעריכת תסקירי השפעה על הסביבה ביחס לתכנית מיתאר ארצית ברמה כוללת, כאשר מדובר במצב המיוחד שבו היה על המועצה לדון ולהכריע ביחס לשדות תעופה קיימים ופועלים. לכאורה, יש שוני בין תכנון שדה חדש לבין עיגונו בתכנית ארצית של שדה תעופה קיים ופועל. **לב לבו של תסקיר השפעה על הסביבה וחשיבותו המיוחדת הם בקשר שבין התכנון האזורי לסביבה הקרובה. כאשר מדובר במספר רב של שדות תעופה באזורים שונים בארץ, יש ממש בטענת המועצה כי לימודן של ההשפעות הסביבתיות באזורים השונים, אילו נעשה בידי גוף ריכוזי אחד, היה עלול לעכב את הדיון בתמ"א לתקופה בלתי סבירה, מצד אחד, ולפגוע ברמת הבדיקה וההתייחסות הנקודתית, מצד אחר. לפיכך בנסיבות שנוצרו בעניין שלפנינו אין זה בלתי סביר להשאיר את בדיקת תסקיר השפעת הסביבה לשלב הכנת התכנית המפורטת על-ידי הוועדה המחוזית.** אמנם, טענת העותרות כי קיימות גם השלכות סביבתיות הנובעות מהתפרוסת הכוללת של השדות, אשר מקימה לכאורה צורך בבחינה של ההשלכות הסביבתיות של יחסי הגומלין בין השדות השונים, אינה חסרה כל בסיס. אולם נראה כי אין מחלוקת שהבעיות כבדות המשקל שמעורר שדה התעופה הרצליה אינן נובעות בעיקרן מהשלכות סביבתיות מסוג זה, אלא ממאפייניו המיוחדים של שדה התעופה הנדון. על-

כל-פנים, כפי שיובהר להלן ובהתאם לתוצאה שהגענו אליה, גם היבט זה של הנושא הסביבתי יוכל להיבחן על-ידי המועצה הארצית בבוא העת".

ועוד ראו לעניין זה את שנקבע בחוות דעתו של כב' השופט דנציגר בבג"ץ 9419/11 **עיריית קריית גת נ' הועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים** (ניתן ביום 2.7.14). בדומה לענייננו, במוקד העתירה עלתה שאלת עיתוי עריכת התסקיר, האם במסגרת בחירת החלופות בתמ"מ, או שמא בתכנון המקומי המפורט, העותרים שם העלו את החשש, כי "דחיית" התסקיר לשלב התכנון המפורט תקבע את החלופות שנבחרו במסגרת התכנון המתארי. לעניין זה קבע כב' השופט דנציגר כדלקמן:

"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 ההשפעה על הסביבה. במסגרת תסקיר זה יכול שיובאו המלצות שונות באשר למיקום האתרים ואופי הכרייה, ו"אפשר אף שעורכי התסקיר יגיעו לכלל מסקנה כי התכנית אינה ראויה מעיקרה ("חלופת אפס")" [בג"צ 2920/94 אדמ 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 מבוטלים. 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)".**

86. עמדת המדינה היא כי אין עילה להתערבות שיפוטית בהחלטת קבינט הדיור לאשר את התמ"א. לעמדת המדינה, לא נפל כל פגם בהליך אישור התמ"א וההליך התכנוני

שהתקיים בוועדת העורכים, בוולנת"ע במועצה הארצית, ובקבינט הדיור, הוא הליך מקצועי, יסודי ומקיף, אשר במסגרתו נקבעו הפוליגונים בהתייחס לשיקולים ברורים ומוגדרים אשר הביאו בחשבון, בין היתר, את קרבת השטח לישובים ואת ההשפעות הצפויות של המחצבה לאור נסיון העבר שנצבר בעניין זה.

בהתאם לבחינת החלופות בהתייחס לקריטריונים שנקבעו, אשר מבוססים על שיקולי מאקרו, וביניהם גם שיקולים סביבתיים, אותרו שטחים לכרית פוספט, כאשר העיקרי שבהם הוא "זוהר דרום" (הכולל בתוכו את "שדה בריר") אתר אשר בדירוג מצרפי של החלופות נקבע כי הוא בעל עדיפות בהיבטים שונים; וזאת, לאחר שנשמעה התנגדותו של משרד הבריאות לכך במסגרת הדיונים שנערכו ובמסגרת הערר על החלטת קבינט הדיור.

87. החלטת קבינט הדיור גילמה הכרעה, לפיה יש לקבוע מתווה לבחינת ההיבטים הבריאותיים בהתאם להמלצת צוות בינמשרדי, כאשר המנגנון שייקבע יופעל במסגרת התכנון המפורט. המתווה לבחינת ההיבטים הבריאותיים שאושר לבסוף, הוא מתווה שהוסכם על ידי כלל הגורמים הרלוונטיים במשרדי הממשלה השונים המעורבים, ובכלל זאת משרד הבריאות האמון על בריאות הציבור, והוא מתווה שמותאם לשלב התכנון המפורט.

88. כמו כן, התמ"א מנחה לגבי הנושאים הסביבתיים שיש לבחון בתכנית המפורטת ושיש לתת לגביהם הוראות למזעור הפגיעה הצפויה. כל תכנית מפורטת כפופה להוראות התמ"א בנושאי סביבה (סעיפים 5.6 וסעיף 5 בנספח דלתמ"א).

בהינתן האמור ברי כי אין כל מקום לקבל את הטענה, כאילו כבר התקבלה החלטה מחייבת, ללא אפשרות לסטות הימנה, באשר לכרייה של פוספטים ב-"שדה בריר", או בכל אתר אחר, בלא שנשקלו השפעות בריאותיות. המועצה הארצית תידרש לנושא, על בסיס מסד נתונים עדכני, בין היתר, על פי המתווה שאושר, ותכריע בנדון – מטבע הדברים כל טענות העותרות בהקשר זה יוכלו לעלות במסגרת הליכי התכנון המפורט, וכן במסגרת ביקורת שיפוטית, ככל שתהיה עילה לכך.

מטבע הדברים, ככל שלעותרות, או למן דהוא אחר, תהיה טענה ביחס לאופן בחינת ההיבטים הבריאותיים לעת בחינתה של תכנית **מפורטת** לכרייה וחציבה – היא תוכל להעלות את כל טענותיה בהמשך הליכי התכנון, ובהמשך – ככל שתהיה עילה לכך – במסגרת הביקורת השיפוטית.

89. השוו לעניין זה את בג"ץ 2206/12 **המועצה האזורית באר טוביה נ' הוועדה הארצית לתכנון ובניה של תשתיות** (פורסם באר"ש, 24.5.12) (להלן: **עניין באר טוביה**). בעניין באר טוביה ביקשו העותרים, בין היתר, להקפיד תכנית לתשתית לאומית להקמת תחנת כח מוסקת בגז (תת"ל 34) שנמצאה בעיצומה, וזאת עד לאישור תכנית מתאר ארצית למשק האנרגיה בישראל. עוד ביקשו הם להוסיף הנחיות בדבר דרישה לערוך תסקיר

השפעה על הבריאות, והתייחסות למתוים של פגיעת טילים בתחנת הכוח או בצנרת הולכת הגז.

בית המשפט הנכבד דחה את טענות העותרים בעניין באר טוביה על הסף בקובעו, מפי כבי' השופט צ' זילברטל, כי:

"כלל ידוע הוא כי אין מקום שבית המשפט יתערב בעבודת רשויות ומוסדות התכנון, בטרם הושלמו הליכי התכנון והתגבשה החלטה סופית. יתר על כן, על העותר למצות בתחילה את אפשרויות ההתנגדות השונות מול רשויות התכנון, ורק לאחר מכן, יתכן ויהיה מקום לפנות לבית המשפט כדי שיתערב ויפעיל ביקורת שיפוטית.

[...]

הכללים הפסיקטיים בדבר דחיית עתירות הלוקות בהיותן "מוקדמות" או לחלופין כאלו הלוקות ב"אי מיצוי הליכים" ... נכונים ביתר שאת בנוגע לעתירות המופנות כלפי רשויות התכנון, מן הנימוקים הבאים אותם הטיב לתאר השופט ע' פוגלמן: "הליכי התכנון כוללים, אם כן, מנגנונים מובנים וסדורים המאפשרים למתנגדים לתוכנית שהופקדה להשמיע את קולם ועמדתם באשר אליה. הגשתן של התנגדויות אלה למוסדות התכנון דווקא – ולא לבתי המשפט או לגופים אחרים – הגיונה בצידה. כפי שצוין לא אחת, תחום התכנון והבניה מעורר שאלות מקצועיות מובהקות שהמקום הראוי לברורן הוא לפני גופי התכנון המוסמכים, המחזיקים במומחיות הנדרשת, בכלים המיטביים לבחינתן של הסוגיות התכנוניות ובראייה תכנונית כוללת. פניה מוקדמת לרשויות התכנון אף 'עשויה ליתר את הפנייה לבית המשפט, והיא תורמת במיקוד והבהרת המחלוקת וביצירת שיח פורה ואפקטיבי בין האזרח לבין הרשות..."

ככל שנפלו פגמים בהתנהלות הרשויות עד כה, הרי שאלו ייבחנו על-ידי מוסדות התכנון המוסמכים, על פי שלבי התקדמות ההליך, אשר אמורים להחליט אם לאשר או שלא לאשר את המשך ההליך. אין סיבה שבית המשפט, ולא הרשויות המוסמכות שלהן הידע והנסיון המקצועיים, יעשה כן בטרם התקבלה ההחלטה הסופית."

90. הנה כי כן, בהתאם להוראות התמ"א ובהתאם למתווה שאושר לפי החלטת קבינט הדיור, מיצוי בחינת ההיבטים הבריאותיים יתבצע לעת התכנון המפורט. עוד יוער, כי כפי שנמסר מהמשרד להגנת הסביבה, ההנחיות לתסקיר ההשפעה על הסביבה הועברו לאחרונה למנהל התכנון, לאחר התייעצות עם משרד הבריאות, אך הן טרם נדונו על-ידי המועצה הארצית.

91. לפיכך, לעמדת המדינה, מקומן המתאים של טענות בנוגע לחשש הבריאותי הוא במסגרת התכנון המפורט, ובכלל זאת, טענות העותרות אשר שמורות להן בתום ההליכים האמורים ככל שיחפצו בכך וככל שיוחלט בניגוד לעמדתן. תהא פתוחה בפני העותרות הדרך להעלות כל טענה בפני המוסד התכנוני המתאים בהליך שיתנהל במסגרת התכנית המפורטת, והטענה תיבחן לגופה. זמנה של הביקורת השיפוטית – ככל שתהיה עילה לכך – יגיע כאשר הליכי התכנון יבואו לסיומם (השוו: ע"מ 2141/09 הוועדה המחוזית המשותפת לתכנון ולבניה נ' אחל"ה איכות חיים לתושבי השרון (פורסם באר"ש,

17.11.10); בג"ץ 5307/12 מועצה מקומית זכרון יעקב נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה (פורסם באר"ש, 22.8.12); בג"ץ 2269/13 העמותה להגנת הסביבה כרמל מנשה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה (פורסם באר"ש, 13.10.13); בג"ץ 4375/19 המועצה האזורית מטה יהודה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה (פורסם באר"ש, 18.5.20). גם בעניין זה כמו בענייננו, עלתה השאלה האם לא נפל פגם בכך שסוגייה מסויימת – גודל חיץ בין שטח לפיתוח עירוני לבין מושב גובל - הושארה לפי אישור תיקון לתכנית מתאר מחוזית לתכנון מפורט, כאשר בית המשפט הנכבד קבע:

"23. הטענה השלישית של העותרות לסתירה להוראות תמ"א 35 מתייחסת לחיץ הנדרש לפי תמ"א 35 בין השטח לפיתוח עירוני שלפי התכנית דנן לבין מושב אורה.

בהתאם לתמ"א 35 נדרש "חיץ של מרחב פתוח" בין "מכלול כפרי מוגן" לבין סביבתו, אשר מטרתו "שימור אופיו של יישוב כפרי המצוי במרקם עירוני" (דברי ההסבר לתמ"א). ואולם, תמ"א 35 אינה קובעת הוראות לגבי מרכיבי החיץ או גודלו, ואלה אמורים להיקבע בכל תכנית בהתאם לנסיבות ולתנאים הספציפיים של כל יישוב כפרי. בענייננו, התכנית קבעה "חיץ של מרחב פתוח" בין תחום התכנית למרחב הכפרי המוגן, תוך שנקבע על ידי המועצה הארצית כי פרטי החיץ ייקבעו במסגרת התכנית המפורטת, בהתאם להוראות תמ"א 35 ותמ"מ 1/30/1. במסגרת התכנית המפורטת אכן נקבעו על ידי הוועדה המחוזית הפרטים וההוראות בנוגע לחיץ, וכאמור בענין זה תלויים ועומדים עררים בפני המועצה הארצית.

נוכח האמור, איני סבור כי נפל פגם בהחלטת המועצה הארצית להותיר את קביעת פרטי החיץ להסדרה במסגרת התכנית המפורטת, כפי שאכן נעשה. אין בכך משום התפרקות מסמכות, כנטען, ובמיוחד כך בענייננו כאשר ממילא ההכרעה הסופית לענין החיץ תיעשה על ידי המועצה הארצית במסגרת הכרעה בעררים לענין זה.

אשר לטענות העותרות לגופן לענין מרכיבי החיץ שנקבעו - בדין טענה המדינה כי מדובר בעתירה מוקדמת, שכן העררים בענין זה טרם הוכרעו, וטענות העותרות שמורות להן לאחר קבלת ההכרעה".

ב. הראש השני לצו על תנאי – הוראות התמ"א בדבר הכנת תסקיר השפעה על הסביבה במסגרת התכנון המפורט בשילוב עם הוראות המתווה מספקות מענה הולם לבחינת ההיבטים הבריאותיים באתרי כרייה וחציבה

92. בחלק זה של הצו על תנאי שניתן, התבקשה המדינה לפרט את המתודולוגיה לבחינת ההיבטים הבריאותיים בתכניות מפורטות לכרייה ולחציבה וכן להשיב מדוע לא עוגנה מתודולוגיה זו במסגרת התמ"א.

93. עמדת המדינה, כפי שיפורט להלן, היא כי הוראות התכנית המחייבות בעריכת תסקיר השפעה על הסביבה או מסמך סביבתי אחר אליהן התווספו הנחיות לבחינה המתבצעת

בהליך התכנוני בהתאם להמלצות הצוות הבינמשרדי, נותנות מענה הולם לצורך בבחינת היבטים בריאותיים בתכניות מפורטות לכריה וחציבה, והכל כפי שיפורט בהרחבה להלן. מעמדן של הנחיות אלו, הוא בבחינת הוראות מחייבות למוסדות התכנון.

94. לפני שניכנס לעובי הקורה, להצגת הוראות התמ"א ולהוראות הדין הרלוונטיות, נדגיש את המובן מאליו. כל פעילות אנושית, ובמיוחד פעילות תעשייתית, כרוכה בעלויות סביבתיות ובהשפעות על בריאות הציבור. חוקי התכנון והבנייה, והחוקים הסביבתיים, כוללים שיקולי מדיניות של עלות סביבתית רצויה, דהיינו יחס עלות/תועלת מיטבי של רמת זיהום סביבתי ביחס להשפעות על בריאות הציבור תוך התחשבות בשימות בראייה כלל משקית, על פי מתודולוגיות מקצועיות המקובלות בעולם. לצד זאת, תנאי סף לקיומם של תהליכי פיתוח משקי, לרבות פעילות כרייה וחציבה ותעשייה, הוא עמידה בחוקים, בתקנות ובקריטריונים סביבתיים שנועדו, בין היתר, לקבוע ערכי סף (ערכי סביבה) שמהם לא ניתן לחרוג, לשמירה על בריאות הציבור והסביבה. תכנית שיימצא כי תוביל לחרیגה מערכי סביבה לא תאושר. **כך למשל, בתוכנית המוצעת להרחבת מחצבת גולני, מצא המשרד להגנת הסביבה בבדיקת החלופות, כי אף לא אחת מהן תביא לעמידה בערכי הסביבה לפי חוק אוויר נקי, ומשכך הביע עמדתו כי לא ניתן לקדם את החלופות שהוצעו וכי תנאי סף לקידום תוכנית הוא כי פעילות המחצבה לא תגרום לחריגה מערכי סביבה.** מובן מאליו, שבנוסף לכל האמור, כל פעילות כרייה וחציבה צריכה לעמוד בכל התנאים הסביבתיים הקבועים לפי כל דין גם בשלב ההפעלה. שטחי כרייה הנמצאים בטווח השפעה אפשרי על אוכלוסייה מחויבים בבחינה סביבתית קפדנית אשר מלווה ברגולציה סביבתית, לרבות דרישה לביצוע ניטור ובמגבלות הפעלה בהתייחס לתנאים מטאורולוגיים במקרים המתאימים (בהתאם לאמור ב"תכנית הדממה" שהכנתה קבועה בתקנות).

95. על מנת להציג את משמעותו הרחבה של המתווה, יוקדש פרק זה להצגת הוראות התמ"א והוראות הדין הרלוונטיות, וכן למשמעות ההנחיות שהתווספו במסגרת המתווה. תחילה נציג את הוראות התמ"א הרלוונטיות לבחינת ההיבטים הסביבתיים, הרקע הנורמטיבי הנדרש ביחס לתסקיר השפעה על הסביבה ובחינות הנערכות במסגרתו בהתייחס לחוק אוויר נקי, ולסיום יוצג המתווה שאושר והאלמנטים שהתווספו לו.

1.1. הוראות התמ"א המתייחסות להשפעות סביבתיות

96. ראשית, בהתאם להוראות התמ"א, קודם שתתאפשר הפעלת מחצבה נדרש אישור תכנית מפורטת לכרייה וחציבה. התמ"א, כאמור, גם קובעת כי תכנית מפורטת לאתר כרייה וחציבה תוגש עם תסקיר השפעה על הסביבה או מסמך סביבתי. יצוין כי המועצה הארצית החליטה על מספר אתרים אשר יתוכננו באמצעות תמ"א מפורטת, כאשר ביחס לאתרים: שדה בריר, גולני ואשרת מזרח הוחלט שתסקיר השפעה על הסביבה יוכן על-ידי המדינה.

97. כפי שיפורט בהרחבה להלן, לעמדת המדינה, לא ניתן לתת הנחיות ספציפיות לתסקיר השפעה על הסביבה לשטח שמור לתכנון מחצבה במסגרת תמ"א מתארי. היקף השפעתה של המחצבה ודרכי הפחתת השפעות המחצבה תלויות באופי פעילותה, קירבתה לאוכלוסייה ובגורמים נוספים שהמקום לבחון אותם הוא בתכנית מפורטת.

כפי שנכתב בסעיף מטרות התכנית המטרה העיקרית של תמ"א 14 ב' היא "שמירת שטחים לתכנון מחצבות שיבטיחו עתודות של חומרי גלם למשק הבנייה והסלילה עד לשנת 2040 ולתעשייה עד לשנת 2045". למימוש אתרי התמ"א נדרשת תכנית מפורטת לכרייה וחציבה ובהתאם לכך אחת ממטרות התמ"א היא "קביעת הוראות בדבר עריכת תכניות מפורטות לכרייה ולחציבה אשר יבטיחו את מיצוי חומרי הגלם באתרי התכנית, תוך מזעור מפגעים סביבתיים, בריאותיים ונופיים". בכך התמ"א מנחה לגבי הנושאים הסביבתיים שיש לבחון במסגרת התכנית המפורטת ושיש לתת לגביהם הוראות שיביאו למזעור הפגיעה הצפויה.

כך, הוראות התמ"א קובעות כדלקמן :

"5.6.3. תכנית מפורטת לכרייה ולחציבה תקבע הוראות בדבר מזעור מפגעים סביבתיים ונופיים בעת הקמת המחצבה והפעלתה. הוראות אלה ייקבעו לפי העניין בהסתמך על תסקיר ההשפעה על הסביבה או מסמך סביבתי, ככל שנדרש כזה.

5.6.4. ההוראות בדבר פעולת המחצבה ומתקניה ייקבעו, בין היתר, בהתחשב באפשרות הסבירה בנסיבות העניין, לשימוש באמצעים הטכנולוגיים המתקדמים הקיימים שנועדו למזעור מפגעים סביבתיים."

בנוסף, נספח ד' - מסמך מנחה בתמ"א, קובע הנחיות להכנת תכנית מפורטת לכרייה ולחציבה ובו ניתן פירוט להוראות שיש לכלול במסגרת התכנית המפורטת בדבר מזעור מפגעים ושמירה על איכות הסביבה (סעיף 5) :

"התכנית המפורטת תכלול בין היתר וככל הנדרש, בהתבסס על תסקיר ההשפעה על הסביבה או מסמך סביבתי אחר, הוראות בדבר מזעור מפגעים ושמירה על איכות הסביבה:

5.1 מזעור מפגעים סביבתיים העלולים להיגרם מפעילות המחצבה, לרבות אבק, רעש, הדף אויר וזעזועי קרקע.

5.2 מזעור מפגעים נופיים במחצבה ובסביבתה כתוצאה מהפעילות בה והדרכים המובילות אליה.

5.3 מזעור פגיעה בערכי ח', צומח ותופעות גיאומורפולוגיות או גיאולוגיות מיוחדות.

5.4 מזעור פגיעה באתרים ארכיאולוגיים ואתרים אחרים בעלי ערך היסטורי או תרבותי.

5.5 מניעת זיהום מי תהום.

5.6 טיפול בפסולת, בשפכים, בתשטיפים ובדלקים.

5.7 מניעת זיהום מים עיליים ומזעור הפגיעה בערוצי זרימה.

- 5.8 מניעת מפגעים העלולים לפגוע בבטיחות תנועת הולכי רגל, כלי רכב וכלי טיס.
- 5.9 בתחומי יערות ושטחים פתוחים אחרים, יינתנו פתרונות לדרכים שנקטעות על ידי המחצבה, לצורך שמירה על המשך תפקודם.
- 5.10 במידה והתכנית מתירה הקמת מפעלים לתוצרים ו/או מתקני מיחזור, יקבעו, לפי הצורך, הגבלות על היקפם ופעולותיהם.
- 5.11 ניטור של מפגעים סביבתיים כתוצאה מפעילות הכרייה והחציבה ועיבוד חומר הגלם, בהתאם להנחיות המשרד להגנת הסביבה.**

98. הנה כי כן, התמ"א כפי שאושרה כוללת שורה ארוכה של הוראות, בין היתר, בכל הנוגע להכנה של תכניות מפורטות, אשר עוסקות בנושא מזעור מפגעים סביבתיים ונופיים לצד הצורך במיצוי חומרי הגלם, נשוא התכנית.
99. מעבר לכך, תפעול והפעלת המחצבה כפופים לרגולציה סביבתית, ובפרט להוראות בנושא מניעת זיהום אוויר ובכללן עמידה בערכי איכות האוויר המעוגנים בתקנות לפי חוק אוויר נקי, עמידה בתקנות למניעת מפגעים ועמידה בתנאים ברישיון עסק שנקבעים על ידי המשרד להגנת הסביבה.

2.2. הגשת תסקיר השפעה על הסביבה

2.2.א. שלב הגשת התסקיר

100. תסקיר השפעה על הסביבה הוא המנגנון המוכר בדין והכלי המרכזי בהליכי התכנון והבניה להערכת ההשפעות הצפויות של התכנית על הסביבה ולקביעת האמצעים למניעה או לצמצום של השפעות שליליות אלה.
101. בחינת השפעות בריאותיות היא חלק בלתי נפרד מתסקיר השפעה על הסביבה והיא אחת מתכליותיו המוכרות. זאת, מכיוון שהתסקיר בוחן בין היתר את העמידה בערכים סביבתיים הקבועים ברגולציה הסביבתית כגון איכות האוויר, קרינה, ריח ורעש. ערכים אלה נקבעים הלכה למעשה בהתחשב בהשפעות בריאותיות ולפיכך נועדו בין היתר למנוע או לצמצם השפעות על הבריאות. כמו כן, בתסקיר השפעה על הסביבה ניתן דגש על שימושים רגישים כגון אזורי מגורים, גני ילדים, בתי ספר, מרפאות וכיו"ב. עיקרון זה וביטוי בתכליותיו של תסקיר השפעה על הסביבה, הוכר גם בפסיקת בית המשפט הנכבד. יפים לעניין זה דברי כב' הנשיאה ביניש בבג"ץ 9409/05 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנה על הסביבה נ' הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של תשתיות לאומית (ניתן ביום 24.10.10):

"10. 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 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. בהקשר זה כבר צוין על ידי הנשיא א' ברק כי: "חוק הפוגע באיכות הסביבה באופן הגורם לפגיעה במינימום הקיום האנושי, פוגע בכבוד האדם ובחירותו" (ראו עניין חוקתיות הות"ל, בעמ' 518). אולם, אף פגיעה באיכות הסביבה שאינה מגיעה כדי פגיעה במינימום הקיום האנושי עלולה להשפיע באופן חמור על בריאותם ועל איכות חייהם של מספר רב של בני אדם; תסקיר ההשפעה על הסביבה נועד לצמצם, ולעתים אף למנוע, פגיעה אפשרית זו (ראו הגדרת המונח "תסקיר השפעה על הסביבה" בסעיף 1 לחוק התכנון והבניה וכן תקנה 8(5) לתקנות התסקירים). בהקשר זה ציין השופט ע' פוגלמן כי: "לעיתים, יולך התסקיר למסקנה כי יש להכניס בתכנית שינויים כאלה ואחרים, ולעיתים יכול התסקיר להולך למסקנה כי אין לאשר את התכנית" (ראו עניין כביש 551, פסקה 8 לפסק הדין).

102. חובת הגשת תסקיר השפעה על הסביבה מעוגנת בתקנה 2 לתקנות התסקירים המורה על סוגי התכניות שעליהן חלה חובת הגשת תסקיר השפעה על הסביבה. לעניינו, רלוונטית תקנה 2(א)(2) המורה כדלקמן:

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

(1) ...

(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 כרייה או חציבה;

103. כלומר, באתרי חציבה או כרייה, כבענייננו, שיקול הדעת נתון למוסד התכנון להכריע, באם ביצוע התכנית יכול לגרום להשפעה ניכרת על הסביבה, ובכך לחייב הגשת תסקיר השפעה על הסביבה.

104. לצד המקרים המנויים בתקנה 2 לתקנות התסקירים, בהם קמה חובה על מגיש התכנית לערוך תסקיר השפעה על הסביבה, קובעת תקנה 3 את התנאים לפטור מחובה זו, כדלקמן:

3. (א) על אף האמור בתקנה 2, תכנית שהוכנה בהתאם לתכנית שכוחה יפה ממנה, לפי סולם העדיפויות הקבוע בסימן ח' בפרק ג' לחוק (להלן – תכנית עליונה), ובתכנית העליונה קיימות הוראות לענין החובה לערוך תסקיר או פטור מחובת תסקיר, יחולו אותן הוראות לגבי התכניות הנערכות מכוחה.

(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.

105. כלומר, מחוקק המשנה ראה לנגד עיניו את המצבים בהם בשל אופיה של התכנית, מהותה, או רמת הפירוט שבה, אינם מתאימים לביצוע תסקיר השפעה על הסביבה, וגם מקום בו קמה חובה להגשת התסקיר, איפשר מחוקק המשנה, לדחות אותו לתכנית מאוחרת יותר.

106. הנה כי כן, תקנות התסקירים, ולא בכדי, אינן קובעות הוראות לעניין עיתוי הגשת התסקיר, אם בתכנון מתארי, אם בתכנון מפורט. עיתוי הגשת התסקיר נתון לשיקול דעת מוסד התכנון. בהתאם לתקנה 2 לתקנות התסקיר, אתרי כרייה או חציבה אינם מחויבים בתסקיר. החלטה בעניין זה נתונה לשיקול דעתו של מוסד התכנון; תסקיר יידרש לתכנית מסוג זה כאשר מדובר ב"תכנית, שלדעת מוסד התכנון, יש בביצועה כדי לגרום להשפעה ניכרת על הסביבה...". בהתאם לתקנה 3(ב) לתקנות אלו, אף אם סבר מוסד תכנון כי יש צורך בהכנת תסקיר, הוא רשאי לקבוע כי התסקיר יבוצע בשלב התכנון המפורט.

בענייננו, תמ"א 14/ב מורה, כאמור, כי תכנית מפורטת לכרייה ולחציבה תלווה בהגשת תסקיר השפעה על הסביבה או מסמך סביבתי. קרי – המועצה הארצית, אשר העבירה את תמ"א 14/ב להערות הוועדות המחוזיות, סברה כי נדרשת בחינה סביבתית ברזולוציה מפורטת וקבעה כי תסקיר השפעה על הסביבה או מסמך סביבתי יוגשו בשלב התכנון המפורט של החציבה או הכרייה (סעיף 5.6.1 לתמ"א). כפי שפורט בהרחבה לעיל, בהחלטה זו לא נפל כל פגם, שכן במסגרת התכנון המפורט – ולא במסגרת התכנון המתארי – ניתן לבחון את השפעותיה המדויקות של התכנית.

ב.2.ב. בחינת זיהום האוויר במסגרת תסקיר השפעה על הסביבה

107. היבט מרכזי בתכניות מפורטות לכרייה וחציבה הוא היבט איכות האוויר, ומידת זיהום האוויר הצפויה בעקבות מימושן של המחצבות, אשר נבחן במסגרת תסקיר השפעה על הסביבה. על כן, חשיבות מרכזית נודעת לעמידת התכניות לכרייה וחציבה בתקן הקבוע בחוק אוויר נקי והתקנות מכוחו. בחינת ההשלכות הסביבתיות של הקמת מחצבה או מכרה, לרבות מכרה פוספטים תיעשה בהתאם לאמות המידה הקבועות בחוק אוויר נקי, תוך התייחסות לתוספת הזיהום שתתקבל מהקמת והפעלת המחצבה או המכרה ביחס למצב הקיים.

108. חוק אוויר נקי נועד למנוע זיהום אוויר, בין היתר על-ידי קביעת תקני איכות אוויר; והכל כפי שהוגדר בסעיף 1 לחוק, "לשם הגנה על חיי אדם, בריאותם ואיכות חייהם של בני אדם ולשם הגנה על הסביבה, לרבות משאבי הטבע, המערכות האקולוגיות והמגוון הביולוגי, למען הציבור ולמען הדורות הבאים ובהתחשב בצורכיהם". בהתאם לסעיף 6 לחוק אוויר נקי נדרש השר להגנת הסביבה לקבוע ערכים מרביים לנוכחותם באוויר של מזהמים שונים; ולעניין זה מבחינה החקיקה בין היתר, בין "ערכי יעד", ל-"ערכי סביבה"¹.

"ערכי יעד" הם ערכים המבוססים על הידע המדעי, בעיקר בהיבטים בריאותיים ואשר משקפים הגנה נאותה, בין היתר, על בריאות הציבור. סעיף 6(א)(1) לחוק אוויר נקי קובע כי חריגה מ-"ערך יעד" מבטאת "חשש לסיכון או לפגיעה בחיי אדם, בבריאותם או באיכות חייהם של בני אדם, בנכסים או בסביבה, לרבות בקרקע, במים, בחי ובצומח, שיש לשאוף להשיגם כיעד...".

"ערכי סביבה", לעומת זאת, נקבעים על בסיס "ערכי היעד", ובהתחשב באפשרות המעשית ליישם (קיומה של טכנולוגיה זמינה, ערכי רקע וכיו"ב). בהתאם לסעיף 3(ב)(2) לחוק אוויר נקי "ערך סביבה" הוא ערך מחייב, אשר חריגה ממנו מהווה זיהום אוויר חזק או בלתי סביר; ולפיכך, הגורם לו עובר עבירה לפי סעיף 63(א)(1) לחוק אוויר נקי.

בחוק אוויר נקי נקבע כי ערכי האוויר ייקבעו, בין השאר, בהתאם להוראות הקבועות באמנות בין-לאומיות שישראל צד להן. עוד נקבע כי הערכים ייקבעו, בין היתר, בהתחשב בערכים מקבילים לערכי איכות האוויר, הנהוגים בקרב המדינות המפותחות בעולם ולהמלצות ולהנחיות שפרסמו ארגונים בין-לאומיים, לרבות ארגון הבריאות העולמי. נוסף ונציין כי ערכי הסביבה, בכל הנוגע למזהם מסוג חלקיקים, המעוגנים בתקנות ערכי איכות האוויר, נקבעו במשותף ובהסכמה עם משרד הבריאות.

לפי חוק אוויר נקי, על המשרד להגנת הסביבה לבצע בחינה לגבי הצורך בעדכון הערכים הקבועים בתקנות מדי 5 שנים לפחות. הערכים הקבועים בתקנות הם ערכים מחמירים שנקבעו לאחר עבודה מקצועית מקיפה, ואשר נותנים מענה מספק להיבטי זיהום אוויר, בהתאם לסטנדרטים בינלאומיים המקובלים בעולם לעניין זה ובהתאם למאפיינים הסביבתיים הייחודיים של ישראל.

109. על השאיפה להשגה של "ערכי היעד" דומה כי אין חולק. עם זאת, בניגוד למה שעלול להשתמע מן העתירה, אין לקבל את העמדה ולפיה עצם החריגה מ-"ערכי היעד" היא

¹ לשלמות התמונה יצוין כי החקיקה מגדירה גם "ערכי התרעה", אשר מהווים "ערכים שחריגה מהם, בחשיפה לזמן קצר, גורמת או עלולה לגרום לסיכון או לפגיעה בבריאותם של בני אדם, ושיש לנקוט אמצעים מידיים למניעת החריגה מהם או למניעת הנזק הנובע מהחריגה" (ראו סעיף 6(א)(3) לחוק).

בהכרח פסולה, ללא בחינה לגופו של עניין. אכן, יש לערוך את האיזון הדרוש בכל עניין ועניין בהתאם למהותו ולמאפייניו. כך פעלה המועצה הארצית עד כה ואין כל סיבה להניח כי היא לא תמשיך לעשות כן בהמשך ההליכים התכנוניים הנוגעים לסוגיית הכרייה והחציבה באופן כללי; ובכלל זה לכרייה ב"שדה בריר" מושא דיונו.

110. על רקע האמור, עמדת המשרד להגנת הסביבה, כפי שהיא גם באה לידי ביטוי במסגרת דיוני המועצה הארצית, היא כי לפי החוק חלה חובה לעמוד ב-"ערכי סביבה" ואין לאפשר חריגה מהם. זאת, בלי לגרוע מן השאיפה הכללית (להבדיל מחובה) לעמידה ב"ערכי יעד", כהגדרתם בהתאם להוראות הדין.

יובהר, כי מדיניות המשרד להגנת הסביבה היא כי יש לשאוף להשיג את "ערכי היעד" ככל הניתן ולצורך כך פועל המשרד באמצעים שונים על מנת להביא להפחתה מרבית של זיהום אוויר במקור הזיהום, תוך יישום הטכניקה המיטבית הזמינה (Best Available Technology) (להלן: BAT), עקרון אשר בא לידי ביטוי גם בהוראות חוק אוויר נקי.

כלומר, בקבלת החלטות במסגרת יישום חוק אוויר נקי אכן יש לשאוף להשגת "ערכי היעד" כאשר הדבר האפשרי, תוך התחשבות במכלול הנסיבות הרלבנטיות לעניין. יש לשקול את סוג המזהמים, המאפיינים הסביבתיים, אפשרות היישום המעשי, השלב בו מתבצעת הבחינה בהתחשב ברמת הידע והפירוט בכל שלב - ובלבד שנמצא כי ניתן לעמוד ב"ערכי הסביבה" המחייבים כתנאי סף.

גם נושא זה של ערכי איכות אוויר נדון בהרחבה בתגובת המדינה, אין מקום לפירוט, אם נדרש ניתן להפנות לתגובה.

יתר על כן, סעיף 5.6.4 להוראות התמ"א קובע כי: "ההוראות בדבר פעולת המחצבה ומתקניה ייקבעו, בין היתר, בהתחשב באפשרות הסבירה בנסיבות העניין, **לשימוש באמצעים הטכנולוגיים המתקדמים הקיימים שנועדו למזער מפגעים סביבתיים**". הסעיף מנוסח באופן מידתי ובא לתת למוסד התכנון את שיקול הדעת באופן התאמת הדרישה ל-BAT למגוון תכניות ותרחישים.

111. המדינה סבורה כי להחלת ערכי היעד כערכים **מחייבים ובאופן גורף**, יהיו משמעויות רוחביות קשות על כלל הפיתוח במדינה עד כדי שלא ניתן יהיה לפתח מגורים, כבישים, מפעלים ותשתיות. **צריך לזכור שבישראל ערכי הרקע ממקורות טבעיים הם גבוהים מאוד בשל המיקום הגיאוגרפי של ישראל הסמוכה למדבריות ערב וצפון אפריקה, ולכן יש חוסר התכנות מעשית לחייב פרויקטים תכנוניים בעמידה גורפת בערכי יעד לעניין חלקיקים.**

3.3. המתווה לבחינת היבטים בריאותיים כפי שגובש והוסכם

112. תסקיר ההשפעה על הסביבה כפי שהוא נערך כיום כולל, בין היתר, בחינה של השפעות התכניות בהתייחס לערכים סביבתיים הקבועים ברגולציה הסביבתית. בתסקיר ניתן דגש על שימושים רגישים בסביבת המחצבה כגון אזורי מגורים, גני ילדים, בתי ספר, מרפאות וכיו"ב. ערכים סביבתיים אלה נקבעים גם בהתחשב בהשפעות בריאותיות על האדם לכן בחינת השפעה על הסביבה לוקחת בחשבון, באופן מובנה, היבטים בריאותיים של מפגעים סביבתיים בתחומים של איכות אוויר, קרינה ורעש, תוך בחינה של היבטים סביבתיים נוספים כגון ערכיות שטחים פתוחים אשר יש להם תועלת בשמירה על רווחת האדם.

113. בכל הנוגע לאיכות אוויר, תסקיר השפעה על הסביבה בוחן עמידה ביערכי סביבה' כפי שנקבעו בתקנות אוויר נקי (ערכי איכות אוויר)(הוראת שעה), תשע"א-2011. חריגה מערכי הסביבה מהווה זיהום אוויר חזק או בלתי סביר והיא מהווה עבירה על חוק אוויר נקי. ערכים אלו נקבעו במטרה למנוע, בין השאר, פגיעה בחיי אדם או בבריאותו ובהתבסס על הנהוג בקרב המדינות המפותחות בעולם והמלצות ארגונים בינלאומיים ובכללם ארגון הבריאות העולמי.

114. פרק איכות אוויר כפי שהוא מבוצע כיום בתסקיר ההשפעה על הסביבה בישראל, תואם את אופן עריכת סקרי איכות האוויר, במסגרת הערכת פרויקטים תכנוניים, כפי שהדבר מבוצע בארה"ב, באיחוד האירופי ובבריטניה.

115. חשוב להדגיש כי בתהליך של תכנון מחצבה או הרחבת פעילות של מחצבה קיימת, מבוצע, דרך כלל, תסקיר השפעה על הסביבה. התסקיר סוקר ומתכלל את הקשר בין התכנית המוצעת לסביבה ומעריך את ההשפעות הצפויות של התכנית, מפרט את האמצעים לצמצום מפגעים וממליץ על הטמעה של הסדרים סביבתיים בתכנית בהתאם. התסקיר מתייחס לערכים סביבתיים הקבועים ברגולציה הסביבתית הקיימת אשר נקבעו בהתייחס להשפעות בריאותיות על האדם. הבדיקה בתסקיר נעשית באמצעות הערכת היקפי הפליטה מהמחצבה בהתאם לפעילות המתוכננת ושימוש במודל פיזור המעריך את אופן פיזור החלקיקים במרחב. המודל בוחן את פיזור הזיהום בסביבה על בסיס מידע מטאורולוגי שנמדד לאורך 5 שנים מלאות מסביבת התכנית, ומביא בחשבון את הטופוגרפיה בסביבת התכנית. אל ממצאי המודל מוסיפים ריכוזי רקע המאפיינים את האזור. הבדיקה מאפשרת בחינה של הפוטנציאל לגרימת חריגה מערכי הסביבה בסביבת המחצבה, בדגש על שימושים רגישים כמו מגורים. במידה וצפויה חריגה מערכי הסביבה נדרשים שינויים בתכנית או מוטלות עליה מגבלות במטרה למנוע את החריגה. פרויקט תכנוני חדש לא יאושר ככל שצפויה חריגה מערכי הסביבה, המהווה עבירה על החוק.

116. לצד האמור, ולאחר שיח ארוך שנערך בין משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, על מנת לחזק את המרכיב הבריאותי קבעה מנכ"לית מינהל התכנון, בהסכמת כל המשרדים

כאמור, כי במסגרת תסקיר השפעה על הסביבה בתכניות אלה יוצגו הריכוזים הצפויים בסביבה גם ביחס ל"ערכי היעד". יובהר כי החובה להתייחס גם ל"ערכי היעד" תקבע על ידי המשרד להגנת הסביבה במסגרת ההנחיות שיובאו על ידו לאישור מוסד התכנון הדין בתכנית מפורטת לכריה וחציבה.

117. יש לציין בהקשר זה כי "ערכי היעד" נקבעו על בסיס שיקולים בריאותיים בלבד וקביעתם כללה בתוכה הגדרת אוכלוסיית היעד, שהינה האוכלוסייה הכללית. אוכלוסייה זו מורכבת מפרטים בעלי טווח רחב של רגישויות למזהמי האוויר – כולל הפרטים הפגיעים ביותר באוכלוסייה. הנחת הבסיס של המתודולוגיה לקביעת ערכי היעד של איכות אוויר הינה אפוא לספק הגנה החל מהאדם הבודד באוכלוסייה הרגישה ביותר. ההמלצה לקביעת ערכי היעד נקבעים בוועדה משותפת יחד עם גורמי המקצוע במשרד הבריאות ובהתייעצותו. הוספת בחינה ביחס ל"ערכי היעד" בתסקיר השפעה על הסביבה תהווה מדד להערכת תוספות לצורך ההשפעות הבריאותיות.

118. זאת ועוד; בהתאם לקבוע במתווה, משרד הבריאות יעביר למוסד התכנון, בהתאם להחלטתו ושיקול דעתו המקצועי בעניין, חוות דעת בנוגע להשפעה הבריאותית הצפויה לשימושים הרגישים שבסביבת המחצבה, בתוך סד הזמנים הנתון למשרד להגנת הסביבה להעביר חוות דעת לתסקיר השפעה על הסביבה. לצורך כך, משרד הבריאות יקבל יחד עם המשרד להגנת הסביבה את כלל חומרי תסקיר השפעה על הסביבה שמכין היזם. חוות הדעת של משרד הבריאות תוגש בנוגע להשפעה הבריאותית הצפויה מהמחצבה בשים לב לאמות המידה הקבועות בחקיקה הקיימת ובכלל זה חוק אוויר נקי וליתר נסיבות העניין.

על פי המתווה שאושר אפוא, בנוסף לחוות הדעת של המשרד להגנת הסביבה, היועץ הסביבתי (הנדרשת לפי תקנות התסקירים כמפורט לעיל), מתאפשר למשרד הבריאות להגיש חוות דעת נפרדת מטעמו, בהתאם ללוח הזמנים הקבוע בתקנה 11(ג), במסגרתה יוכל לחוות את דעתו המקצועית בנוגע לממצאי התסקיר בהיבטים הבריאותיים.

119. סיכומו של דבר, לעמדת המדינה, מהתמ"א בכללותה לרבות במתווה שהשלים אותה עתה, קיים מענה לבחינת ההשפעות הבריאותיות של התכנית. בבסיס המתודולוגיה, עריכת תסקיר השפעה על הסביבה שיוכן במסגרת התכנון המפורט, לצד התסקיר, הוראות כלליות הקיימות בתמ"א ולבסוף, ההנחיות שהתווספו במסגרת המתווה ונועדו לעבות ולחזק את בחינת ההיבטים הבריאותיים. אכן, מתודולוגיה זו, מתבססת על כלים שישומם מבשיל בשלב התכנון המפורט.

120. בשים לב לכך שהמתווה מבוסס על תסקיר השפעה על הסביבה וכולל הנחיות נוספות לבדיקת ההיבטים הבריאותיים בהליך התכנוני, הרי שמעמדו של המתווה שאושר הוא של הוראות שנותן מוסד התכנון הבכיר בבואו לקדם תכנון מפורט של מחצבות ובבואו להנחות את מגישי תסקיר השפעה על הסביבה.

המתווה ניתן כהנחייה מחייבת לכלל מוסדות התכנון שיאשרו תכניות לכרייה ולחציבה, הוא יתפרסם בימים הקרובים באתר מינהל התכנון והוא יישלח לכל היו"רים ומתכנני הוועדות המחוזיות. המשיבים סבורים כי בשים לב להוראות הדין ולהוראות התמ"א הקיימות, כמפורט לעיל, אין עילה לחייב את עיגון המתווה כחלק מהתמ"א. כידוע, אישור התמ"א בהחלטת קבינט הדיור, נעשה בכפוף להקמת הצוות הבינמשרדי וגיבוש ההמלצות לבחינת ההיבטים הבריאותיים, אשר מגולמות במתווה שאושר על ידי כלל המשרדים הרלוונטיים.

ג. לפני סיום: הערה בדבר חשיבות מימוש תמ"א 14ב

121. הליך גיבוש התמ"א הוא הליך שארך יותר מעשור, ולאישורה נודעת חשיבות עצומה לפיתוח משק הבנייה, הסלילה והתעשייה.

ג.1. חשיבות עבור משק הבנייה והסלילה

122. כחלק מהעבודה לקראת הכנת תמ"א 14ב ולצורך קביעת העתודות הנדרשות למשק הבניה והסלילה הוכנה בשנת 2007 תחזית ביקושים. אתרי התמ"א גובשו על בסיס תחזית זו. בשנת 2017 נערכה עבודה לעדכון תחזית הביקושים וממנה עולה כי התחזית שעמדה בבסיס הכנת תמ"א 14 ב' הייתה בחסר, בעיקר לאור השינוי במדיניות הממשלה, שקבעה כיעד את הגדלת ההיצע של יחידות הדיור הזמינות ועודדה קידום של תכניות למגורים ולפיתוח הנלווה להן. מדיניות זו באה לידי ביטוי בתכנית האסטרטגית למגורים.

123. ללא מימוש ההרחבות שבתמ"א 14 ב' צפויות לסיים את פעילותן עד שנת 2025 כמה ממחצבות החצץ הגדולות והמשמעותיות בארץ (גולני בצפון, מודיעים ומגדל צדק במרכז ומחצבת הר טוב במחוז ירושלים). בנוסף להן, על פי הצפי, בתקופה זו יסתיימו גם עתודות חומר הגלם במספר מחצבות נוספות, שלהן לא נקבעה הרחבה בתמ"א 14ב, וקבוצה נוספת של מחצבות לא יוכלו להמשיך ולפעול על בסיס התכניות התקפות כיום והן נדרשות לתכניות חדשות. התפוקה השנתית מכלל המחצבות שנמנו בסעיף זה (על בסיס ממוצע של חמש השנים האחרונות) עומד על כ- 20 מיליון טון שהם כמחצית מסך התפוקה השנתית של מחצבות החצץ בישראל. כלומר, ללא מימוש התמ"א, בתוך כחמש שנים, יפחתו העתודות הזמינות בחצי בעוד הביקוש רק הולך וגדל.

124. הניסיון מלמד שההליך התכנוני לאישור תכנית מפורטת לכרייה ולחציבה נמשך כארבע שנים לפחות. מכאן שכדי להביא תכנית לאישור בשנת 2025 יש לצאת לדרך כבר היום (ובחלק מהתכניות גם זה עלול שלא להספיק). יודגש, כי בנוסף להלך התכנוני, כדי להפעיל את המחצבות, לאחר אישור התכניות המפורטות, נדרש גם הליך מכרזי של רשות מקרקעי ישראל, קבלת רישיון עסק, אישור היתרי בניה למתקני מחצבה לרבות בנייתם. אלו אורכים, אף הם, זמן ממושך של חודשים רבים ולפעמים אף שנים.

125. סגירתן של מחצבות באזורי הביקוש והתבססות על מחצבות מעטות ומרוחקות יוביל לפגיעה סביבתית ובטיחותית וזאת כתוצאה מגידול במרחקי הנסועה והפליטות של משאיות בהובלות בכבישי הארץ. כמו כן סגירת מחצבות תגביר את העומס על האתרים הפעילים ולכך עלולות להיות השלכות סביבתיות משמעותיות באזורים הסמוכים להם.

126. סיכומו של דבר, מימוש יעדי הפיתוח כפי שקבעה ממשלת ישראל, דורש חומרי גלם זמינים ממחצבות בפריסה ארצית. לעיכוב של תמ"א 14 ב' או להקפאה של קידום תכניות מפורטות לכרייה ולחציבה מכוחה עתידות להיות השלכות מרחיקות לכת, אשר יובילו למחסור חמור בחומרי גלם כבר משנת 2025 ועוד שנים קדימה באופן שייקר, יעכב ואף יגביל את מימוש יעדי הבנייה והפיתוח של מדינת ישראל. הדבר עלול להתדרדר לכלל משבר חמור ולקריסה מוחלטת של ענף הבניה והסלילה בישראל על כל ההשלכות שיש לכך על חוסנה הכללי של המדינה.

2.ג. החשיבות עבור התעשייה:

127. כאמור, תמ"א 14 ב' מייעדת אתרים עבור חומרי גלם הנדרשים לתעשייה, כאשר החומר המרכזי הוא סלע הפוספוריט הנדרש לתעשיית הפוספט בארץ. עתודות חומר הגלם הזמינות תכנונית עבור תעשייה זו מועטות וככל שלא יאושרו תכניות חדשות, תעשייה זו עתידה להצטמצם ולסיים את דרכה בתוך שנים ספורות. אתר שדה בריר מהווה את מקור הפוספט שיוכל לאפשר את המשך פעילות התעשייה. לסגירת תעשיית הפוספט עתידות להיות השלכות כלכליות משמעותיות על המשק.

128. דוק: בעניין שדות התעופה שהוזכר לעיל, בית המשפט הנכבד הכיר גם בצורך למנוע את עיכוב ההליך התכנוני כשיקול לגיטימי להתרת ביצוע תסקיר השפעה על הסביבה לשלב התכנון המפורט, צורך שבעניין שלפנינו, כפי שהוסבר, הוא בעל חשיבות רבה:

"...לב לבו של תסקיר השפעה על הסביבה וחשיבותו המיוחדת הם בקשר שבין התכנון האזורי לסביבה הקרובה. כאשר מדובר במספר רב של שדות תעופה באזורים שונים בארץ, יש ממש בטענת המועצה כי לימודן של ההשפעות הסביבתיות באזורים השונים, אילו נעשה בידי גוף ריכוזי אחד, היה עלול לעכב את הדיון בתמ"א לתקופה בלתי סבירה, מצד אחד, ולפגוע ברמת הבדיקה וההתייחסות הנקודתית, מצד אחר. לפיכך בנסיבות שנוצרו בעניין שלפנינו אין זה בלתי סביר להשאיר את בדיקת תסקיר השפעת הסביבה לשלב הכנת התכנית המפורטת על-ידי הוועדה המחוזית..."

129. יוער, למען הסדר הטוב, כי במצב הדברים הנוכחי לאחר שהמתווה אושר, בכוונת מוסד התכנון להמשיך ולקדם את התכניות המפורטות מכוח התמ"א. לעמדת המדינה, אין עילה לעיכוב הליכים אלו במישור סיכויי ההליך וחשוב מכך, גם במישור מאזן הנוחות,

שכן, עד לשלב של הוצאת היתר מכוח התכנון המפורט, הרי שאין פעולות תכנוניות בעת הזו, שהן בלתי הפיכות היה והעתירות תתקבלנה.

בהקשר זה נזכיר, כי בעתירות טורעאן וערד לא התבקש צו ביניים, וכי צו הביניים שהתבקש בעתירת דהאבשה נדחה בהחלטה מיום 22.1.19. ודוק: עיכוב קידום התכנון המפורט מכוח התמ"א הוא פועל יוצא מכך שעד ליום 1.11.20 טרם גובש המתווה.

אשר על כן, המדינה מתכבדת להודיע כי בכפוף למתווה, אין עוד עילה להימנע מקידום הליכי התכנון מכוח התמ"א, לרבות אישור תכנוניות אשר תגענה לשלב זה.

ד. סוף דבר

130. על יסוד האמור בכתב תשובה זה, יתבקש בית המשפט הנכבד לבטל את הצו על תנאי, לדחות את העתירות ולחייב את העותרות בתשלום הוצאת משפט.

131. העובדות האמורות בכתב התשובה, בכל הנוגע למתווה לבחינת ההיבטים הבריאותיים נתמכות בתצהירה של גבי דלית זילבר, מנכ"לית מינהל התכנון במשרד הפנים.

132. העובדות האמורות בכתב התשובה ככל שהן מתייחסות לגיבוש התמ"א נתמכות בתצהירה של גבי חנה ויטלזון, הממונה על תכנויות מתאר ארציות במינהל התכנון, במשרד הפנים.

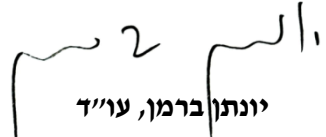
133. העובדות שבסעיפים 124-130 לכתב התשובה נתמכות בתצהירו של מר שארבל שחאדה, המפקח על המכרות במשרד האנרגיה.

היום,

ט"ו בכסלו תשפ"א

01 בדצמבר 2020


אבי טוויג, עו"ד
עוזר ראשי במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה


יונתן ברמן, עו"ד
סגן בכיר א' במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה