



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 4189/18

בג"ץ 5558/18

בג"ץ 512/19

לפני :
כבוד השופט ע' פוגלמן
כבוד השופטת ע' ברון
כבוד השופט ע' גרוסקופף

העותרות בבג"ץ 4189/18 :
1. מועצה מקומית טורעאן
2. מועצה מקומית כאבול
3. מועצה אזורית חוף הכרמל

העותרת בבג"ץ 5558/18 : עיריית ערד

העותרים בבג"ץ 512/19 : יונס דהאבשה ו-172 אח'

נ ג ד

המשיבים בבג"ץ 4189/18 :
1. ממשלת ישראל
2. המועצה הארצית לתכנון ולבנייה
3. מרכז השלטון המקומי
4. מרכז המועצות האזוריות

המשיבים בבג"ץ 5558/18 :
1. המועצה הארצית לתכנון ולבנייה
2. ממשלת ישראל
3. משרד הבריאות
4. המשרד להגנת הסביבה
5. רותם-אמפרט נגב בע"מ

המשיבות בבג"ץ 512/19 :
1. המועצה הארצית לתכנון ולבנייה
2. ממשלת ישראל
3. רותם-אמפרט נגב בע"מ

התנגדות לצו על תנאי

תאריך הישיבה : י"ט באב התשפ"א (28.7.2021)

בשם העותרות בבג"ץ
: 4189/18

עו"ד תומר מירז

בשם העותרת בבג"ץ : 5558/18
 עו"ד אפי מיכאלי ; עו"ד חיים שימן ; עו"ד ד"ר
 ערן צין

בשם העותרים בבג"ץ 512/19 : עו"ד חסן ג'בארין ; עו"ד מאיסאנה מוראני

בשם המשיבות 2-1 בבג"ץ
 4189/18, המשיבים 4-1 בבג"ץ
 5558/18 והמשיבות 2-1
 בבג"ץ 512/19 :
 עו"ד רן רוזנברג ; עו"ד אבי טוויג

בשם המשיב 3 בבג"ץ
 עו"ד נעה בן אריה : 4189/18

בשם המשיב 4 בבג"ץ
 פטור מהתייצבות : 4189/18

בשם המשיבה 5 בבג"ץ
 5558/18 והמשיבה 3 בבג"ץ
 עו"ד יונתן קהת : 512/19

פסק-דין

השופט ע' פוגלמן:

העתירות שלפנינו עניינן תמ"א 14 ב "תכנית מתאר ארצית לכרייה ולחציבה" (5.3.2018) (להלן: תמ"א 14 או התכנית). עיקר הדיון נסב סביב בחינת ההשפעה האפשרית של אתרי כרייה וחציבה על בריאות הציבור.

תמ"א 14: עיקרי התכנית

1. את הכרייה והחציבה בישראל מסדירים חיקוקים שונים, בהם פקודת המכרות, חוק הנפט, התשי"ב-1952, וחוק זכיון ים המלח, התשכ"א-1961. קביעת שטחים לכרייה וחציבה דורשת גם מעטפת הולמת לפי דיני התכנון והבנייה. תמ"א 14 אמורה להסדיר את המעטפת האמורה. היא החליפה תכנית קודמת, תמ"א 14 "תכנית מתאר ארצית חלקית לאתרי כרייה וחציבה לחומרי גלם לבניה ולסלילה" (9.4.1998), על תיקוניה (ראו גם תכנית קודמת לזו, תמ"א 14 "תכנית מיתאר ארצית חלקית לשטחי כרייה וחציבה (זלפה – עקרה, שפיה, בית נבאללה)" (9.11.1980)).

2. תמ"א 14 ב נועדה בעיקרה לשמור "שטחים לתכנון מחצבות שיבטיחו עתודות של חומרי גלם למשק הבנייה והסלילה עד לשנת 2040 ולתעשייה עד לשנת 2045" (סעיף 2 לתכנית). בתכנית מפורטים אתרים שמיועדים להיות אתרי כרייה וחציבה (נספח א לתכנית. נספח ב כולל הוראות מיוחדות לאתרים אלה; נספח ג מונה עתודות בחלק מהאתרים). נקדים ונאמר כי, כפי שיפורט להלן, הכללת אתר בתכנית אין משמעה הכרעה תכנונית בשאלת ייעודו. רק לאחר שתיערך תכנית מפורטת לאותו אתר, ותיבחן ההשפעה על הסביבה והבריאות, ייקבע אם הוא ישמש לכרייה וחציבה, ואם כן – באילו תנאים (סעיף 4(א) לתמ"א 14 ב ("כל עוד לא אושרה תכנית מפורטת לכרייה ולחציבה, לא תאושר כל תכנית ולא ינתן היתר למטרה אחרת")); סעיף 5.1 לתמ"א 14 ב ("כרייה וחציבה יתבצעו על פי תכנית מפורטת"; הדגשה במקור הוסרה – ע' פ'). תכנית מפורטת לאתר פלוני אמורה להביא למיצוי חומרי הגלם בו, מצד אחד, ולמזער את המפגעים לסביבה, לבריאות ולנוף, מצד שני. בנספח ד נמצאות הנחיות להכנת תכניות מפורטות לכרייה ולחציבה, בהן הוראות בנוגע למזעור מפגעים ולשמירה על איכות הסביבה. בין היתר, בשלב הכנת תכנית מפורטת ייבחנו השפעות הכרייה והחציבה באתר על הבריאות ועל הסביבה והשאלה האם אלו מאפשרות לייעדו לכרייה או לחציבה. תמ"א 14 ב קובעת עקרונות בדבר עריכת הבחינה האמורה באותו שלב. כך, סעיף 5.6 לתכנית קובע:

5.6" הוראות בנושאי סביבה

- 5.6.1 תנאי להפקדת תכנית מפורטת לכרייה ולחציבה הוא תסקיר השפעה על הסביבה או מסמך סביבתי, לפי קביעת מוסד התכנון.
- 5.6.2 הוגשה תכנית מפורטת לכרייה ולחציבה על שטח מחצבה מאושרת, רשאי מוסד תכנון, לאחר שהתייעץ עם המשרד להגנת הסביבה, לפטור מהחובה בהכנת תסקיר או מסמך סביבתי ובלבד ואין בתכנית כדי להגדיל את תחום ההשפעה של המחצבה.
- 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 למזער מפגעים סביבתיים" (ראו גם סעיפים 4.4 ו-5 לנספח ד לתמ"א 14 ב).

3. סעיף 5.6 האמור דורש ככלל לערוך תסקיר השפעה על הסביבה לפני שתופקד תכנית מפורטת לכרייה וחציבה. תסקיר זה הוא "מסמך הסוקר את הקשר שבין תכנית מוצעת לבין הסביבה שבה היא מיועדת להתבצע, לרבות הערכות לגבי השפעות צפויות או חזויות של התכנית על אותה סביבה ופירוט האמצעים הדרושים למניעה או לצמצום השפעות שליליות, כפי שייקבע בתקנות" (סעיף 1 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965. ראו גם סעיפים 76ג(4)-(5), 83ב ו-119ג לחוק זה; תקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשס"ג-2003 (להלן: תקנות התסקירים)). תסקיר השפעה על הסביבה, כשמו, נועד להביא לפני מוסד התכנון מידע על ההשפעה הצפויה של תכנית מתאר על הסביבה. כך תעמוד לפני מוסד התכנון תשתית עובדתית מפורטת בסוגיה זו, והוא יוכל להחליט החלטה מושכלת ומבוססת לגבי התכנית והוראותיה (דנ"ם 4753/19 עיריית הרצליה נ' הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיוור, פסקה 57 (6.5.2021) (להלן: דנ"ם אפולוניה)). תסקיר השפעה על הסביבה עשוי להתייחס להיבטים מסוימים של בריאות הציבור, אולם אין זו מטרתו העיקרית. בעתירות שלפנינו התבקש לערוך תסקיר השפעה על הבריאות. תסקיר מסוג זה אמור לבחון תכנית מתאר, בדומה לתסקיר השפעה על הסביבה, אולם – בשונה ממנו – להתמקד בהיבטים כוללים של בריאות הציבור (יניב רוני בחינת האפשרות לשלב הערכת סיכון בריאותי בתסקיר השפעה על הסביבה (הכנסת, מרכז המחקר והמידע 2010); מיה נגב "ההשפעה של מדיניות ציבורית על בריאות הציבור: תסקיר השפעה על הבריאות ככלי להטמעת שיקולי בריאות בקבלת החלטות" אקולוגיה וסביבה 10(3) (2019) (<https://magazine.isees.org.il/pdf/16666.pdf>). עריכת תסקיר השפעה על הבריאות אינה מוסדרת היום בדין (בג"ץ 5636/13 מתיישבי תימורים – ישוב קהילתי אגודה שיתופית נ' הוועדה הארצית לתכנון ובניה של תשתיות לאומיות, פסקה 14 (20.5.2014)). הצעות חוק פרטיות בעניין לא התקבלו בשלב זה; בימים אלה תלויה ועומדת הצעת חוק התכנון והבניה (תיקון – תסקירי השפעה על הסביבה ועל הבריאות), התשפ"א-2021, פ/1609/24). כמפורט להלן, בעתירות שלפנינו בחינת ההשפעה על הבריאות תיבחן בגדר הראש הראשון של הצו על תנאי.

תמ"א 14ב: עיקרי הליכי האישור

4. ההליכים לעריכת תמ"א 14ב ולאישורה ארכו פרק זמן ממושך. תחילה החליטה המועצה הארצית לתכנון ולבניה (להלן: המועצה הארצית) לקדם שתי תכניות מתאר ארציות: אחת לכרייה וחציבה של חומרי גלם לבנייה ולסלילה (שמוספרה 14ב; הוראת המועצה הארצית מיום 5.7.2005; הודעה בדבר הוראות לעריכת תכניות מיתאר ארציות, י"פ התשס"ה 4082), ואחרת לכרייה וחציבה של מינרלים תעשייתיים (להלן: תמ"א 14ג; הוראת המועצה הארצית מיום 27.9.2005; הודעה בדבר הוראה לעריכת תכנית מיתאר

ארצית, י"פ התשס"ו 2324). ביום 1.12.2015 החליטה המועצה הארצית שהאתרים בתמ"א 14 ג שלא נכללו בתכניות מאושרות, יתוספו לתמ"א 14 ב, וזו הפכה לתכנית אחת שתדון בכרייה וחציבה של חומרים הן לבנייה ולסלילה, הן לתעשייה. בדיונים על הכנת התכניות השונות: שתי המקוריות הנפרדות והסופית המאוחדת, השתתפו נציגי גופים רבים בעלי עניין, בהם המשרד להגנת הסביבה ומשרד הבריאות. במהלך הכנת התכנית לא נערכו תסקירי השפעה על הסביבה ועל הבריאות בנוגע לאתרים שנכללו בה. כאמור, בחינה זו נדחתה לשלב התכנון המפורט. עם זאת, לפני גופי התכנון השונים, ובראשם המועצה הארצית, הוצגו עמדות שונות בנוגע להשפעה אפשרית של כרייה וחציבה באתרים שונים על בריאות הציבור. המועצה הארצית המליצה לממשלה ביום 4.4.2017 לאשר את תמ"א 14 ב (בתיקונים מסוימים לנוסח שעמד לפני המועצה הארצית ושאינם צריכים לענייננו). ביום 5.12.2017 החליטה המועצה הארצית שהתכנית המפורטת לשלוש מחצבות: גולני (בג"ץ 4189/18 נסב, בין היתר, עליה), שדה בריר (נושא העתירות בבג"ץ 5558/18 ובבג"ץ 512/19) ואשרת מזרח, ייערכו בתכנית מתאר ארצית (המחצבות הללו הן, בהתאמה, אתרים 211, 487 ו-204 בנספח א לתמ"א 14 ב).

5. ועדת השרים לענייני תכנון, בנייה, מקרקעין ודירור אישרה את תמ"א 14 ב ביום 15.1.2018 (החלטה דר/169). ראש הממשלה וממלא מקום שר הבריאות הגיש ביום 29.1.2018 ערר על החלטת ועדת השרים (נספח 2 לעתירה בבג"ץ 4189/18). נכתב בו שמשרד הבריאות סבור כי כחלק מהוראות התכנית יש לערוך תסקיר השפעה על הבריאות כדי למנוע פגיעה בבריאות הציבור או למזער אותה ככל האפשר; עמדה זו נכונה לכל אחד מאתרי הכרייה שתמ"א 14 ב חלה עליהם, ובייחוד שדה בריר, מחצבת אושרת ומחצבת גולני (טורעאן). בהתאם לסיכום בין משרדי הממשלה הנוגעים בדבר אישרה הממשלה את תמ"א 14 ב ביום 5.3.2018. כך נאמר בהחלטתה:

"לאור הדיון בערר משרד הבריאות על החלטת ועדת השרים לענייני תכנון, בנייה, מקרקעין ודירור מס' דר/169 מיום 15.1.2018, לקבוע כדלקמן:

א. בתוקף סמכות הממשלה לפי סעיף 53 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, לאשר את תוכנית מתאר ארצית לכרייה ולחציבה – תמ"א 14 ב. התוכנית והחומר הנלווה לה נמצאים באתר המעטפה של מזכירות הממשלה.

ב. להטיל על מנהלת מנהל התכנון להקים צוות בהשתתפות הגורמים הנוגעים בדבר אשר יציג לוועדת השרים לענייני תכנון, בנייה, מקרקעין ודירור (קבינט הדירור), בתוך 90 יום, המלצה הכוללת רשימת אתרי מחצבות הסמוכים למוקדי פיתוח מרכזיים – ערים ויישובים – בעלי חשיבות מיוחדת, וכן מנגנון שיאפשר להטיל על זכייני המחצבות – פעילות

וכאלה שבהן הסתיימה פעילות הכרייה – חובה להשיב את האתר בתום השימוש בו באופן שיאפשר שיווק הקרקע לכלל השימושים ובפרט למגורים. ג. לרשום את הסיכום בעניין בחינת היבטים בריאותיים בתוכניות – תמ"א 14/ב תוכנית מתאר ארצית לכרייה ולחציבה, המובא להלן" (החלטה 3627 של הממשלה ה-34 "תוכנית מתאר ארצית לכרייה ולחציבה – תמ"א 14/ב – ערר משרד הבריאות" (5.3.2018). ראו גם הודעה על אישור תכנית מיתאר ארצית, י"פ התשע"ח 6690).

את "הסיכום בעניין בחינת היבטים בריאותיים בתוכניות" שנזכר בסעיף ג להחלטת הממשלה ושזורף לה, קיבלו דלית זילבר, מנהלת מינהל התכנון במשרד האוצר, פרופ' איתמר גרוטו, משנה למנכ"ל משרד הבריאות, ויוסי וירצבורגר, מנהל מינהל אוצרות טבע במשרד האנרגיה:

"בהמשך לערר שהגיש שר הבריאות על החלטת ועדת שרים לענייני תכנון, בנייה, מקרקעין ודיור לאישור תמ"א 14/ב תוכנית מתאר ארצית לכרייה ולחציבה, הגיעו המשרדים הנוגעים בדבר לסיכום כלהלן –

1. החלטת ועדת שרים לענייני תכנון, בנייה, מקרקעין ודיור ("קבינט הדיור") מס' דר/169, מיום 15.1.2018, לאישור תכנית מתאר ארצית לכרייה ולחציבה – תמ"א 14/ב, תעמוד בתוקפה.
2. להטיל על מנהלת מינהל התכנון להקים צוות בהשתתפות נציגי משרד האוצר, משרד הבריאות, המשרד להגנת הסביבה, משרד התחבורה ומשרד האנרגיה. הצוות יגיש למנהלת מינהל התכנון בתוך 90 ימים המלצות למתודולוגיה לבחינת ההיבט הבריאותי בתוכניות, לקריטריונים ולהנחיות לבחינה זו ולאופן הסדרתם. הצוות יתייעץ עם משרדי ממשלה רלבנטיים, לפי העניין.
3. בהכנת כל תכנית מפורטת לכרייה וחציבה לפי תמ"א 14/ב מוסד התכנון הרלבנטי יבחן את ההיבט הבריאותי, זאת בכפוף להחלטה שתתקבל בנושא".

את תוצאות עבודת הצוות הנזכר בסעיף 2 לסיכום אתאר בהמשך. על ההחלטה לאשר את תמ"א 14/ב נסבות העתירות שלפנינו.

העתירות והצדדים להן

6. את העתירות דנן הגישו רשויות מקומיות ותושבים שכנים למחצבות פעילות ומתוכננות. הם טענו שנפלו פגמים שונים בתכנית ובהליכי אישורה. כמפורט להלן, ניתן

צו על תנאי בשתי סוגיות בלבד. אעמוד כעת על זהותם של העותרים בכל עתירה, ובהמשך אפרט את טענותיהם בסוגיות שניתן בהן צו על תנאי.

העותרות בבג"ץ 4189/18 הן רשויות מקומיות שסמוכות למחצבות פעילות: מועצה מקומית טורעאן, ששוכנת במרחק של פחות מ-200 מטרים ממחצבת גולני (טורעאן); מועצה מקומית כאבול, שגובלת במחצבת טמרה (אתר 241 בנספח א לתמ"א 14ב); מועצה אזורית חוף הכרמל, שבתחומה מושב עין אילה המצוי כ-700 מטרים ליד מחצבת עין איילה (אתר 642 בנספח א לתמ"א 14ב), והיישוב מאיר שפיה הצמוד למחצבת שפיה ג (אתר 641 בנספח א לתמ"א 14ב).

העתירה בבג"ץ 5558/18 עניינה אתרי שדה בריר וזוהר דרום (אתרים 487א ו-487ב, בהתאמה, בנספח א לתמ"א 14ב), שניהם במרבץ זוהר דרום ומיועדים לכריית פוספטים (נְרָחֹת). העותרת היא עיריית ערד, עיר שסמוכה לאתרים אלה. עותרת זו ורבים אחרים עתרו בעבר נגד המלצת ועדת המשנה לעניינים טכנוניים עקרוניים לערוך תכנון מתארי לכריית פוספטים במרבץ זוהר דרום ולאשרו במוסד תכנון ארצי. העתירה נדחתה בהיותה מוקדמת, מאחר שהוגשה לפני שמוצו הליכי ההתנגדות הקבועים בדין (בג"ץ 1016/16 עיריית ערד נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה (20.3.2017) (להלן: עניין ערד)).

גם העתירה בבג"ץ 512/19 עניינה אתרי שדה בריר וזוהר דרום. העותרים הם תושבים בכפר אלפורעה (יישוב בדואי בהליכי תכנון שחלקו שוכן בתוך אתרי הכרייה הנדונים), המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב וארגוני זכויות אדם.

המשיבות 1-2 בבג"ץ 4189/18 הן הממשלה והמועצה הארצית; המשיבים 1-4 בבג"ץ 5558/18 הם המועצה הארצית, הממשלה, משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה; והמשיבות 1-2 בבג"ץ 512/19 הן המועצה הארצית והממשלה. כולם יכוננו להלן משיבי הממשלה.

המשיבים 3-4 בבג"ץ 4189/18 הם מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות. מרכז המועצות האזוריות הודיע ביום 2.7.2018 שהוא מותיר את ההכרעה בעתירה לשיקול דעת בית המשפט.

המשיבה 5 בבג"ץ 5558/18 והמשיבה 3 בבג"ץ 512/19 היא חברת רותם-אמפרט נגב בע"מ (להלן: רותם-אמפרט), שמתעתדת לכרות פוספטים במרבץ זוהר דרום.

לשלמות התמונה, ביום 8.9.2019 דחה בית המשפט (השופטים ע' פוגלמן, מ' מזוז וא' שטיין) בקשה של עמותת "שומרי הסף – התנועה להגנת ערכי שלטון החוק" ושל מר איתן חברוני להצטרף כמשיבים לעתירות.

7. ביום 27.2.2019 נערך דיון בבקשה למתן צו על תנאי בעתירות (השופטים ע' פוגלמן, מ' מזוז וא' שטיין), ולאחריו ניתן צו על תנאי שמיקד את הדיון בהן. לפיו, נדרשו המשיבים לתת טעם מדוע לא תוחזר תמ"א 14ב לדיון מחדש במועצה הארצית לתכנון ולבנייה משני טעמים: הראשון, "[...] לא נקבעה בתוכנית מתודולוגיה לבחינת השפעות בריאותיות שייגזרו ממנה"; השני, "לא הונח לפני המועצה – עובר לאישור התכנית – מסמך הסוקר את ההשפעה הבריאותית הפוטנציאלית של התוכנית". עוד הבהיר בית המשפט שלא מצא לתת צו על תנאי בנושאים האחרים שעלו בעתירות; והורה למשיבים להגיש תשובה תוך 90 ימים.

מהלך הטיפול בעתירות לאחר הוצאת הצו על תנאי

8. המשך הטיפול בעתירות נדחה מעת לעת נוכח בקשות ועדכונים של משיבי הממשלה, שעל עיקריהם נעמוד להלן. ביום 5.6.2019 – הוא המועד המקורי להגשת תצהירי התשובה – ביקשו משיבי הממשלה לדחות את מועד הגשת תצהירי התשובה מטעמים. נטען שלא הושגה הסכמה בין משרד הבריאות לשאר הגורמים; שסגן שר הבריאות ביקש שקבינט הדיור ידון בעניין; ושאינן מקום לכנס את קבינט הדיור לפני הכרעת מנכ"לית מינהל התכנון בהמלצות הצוות הבין-משרדי שהוקם בהחלטת הממשלה. נוכח זאת ובשל הבחירות שנקבעו ליום 17.9.2019, ביקשו משיבי הממשלה להגיש את תשובתם עד ליום 31.12.2019. בהודעה זו, כמו בהודעות העדכון השונות מטעמים שיפורטו בהמשך, הודיעו משיבי הממשלה כי תכניות מפורטות לפי תמ"א 14ב לא יאושרו בינתיים, וכי המועצה הארצית צופה שהתכניות המפורטות של מחצבות שדה בריר, גולני ואושרת מזרח לא יועברו בינתיים להערות הוועדות המחוזיות ולהשגות הציבור. ביום 12.6.2019 הארכתי את המועד להגשת תצהירי תשובה עד ליום 31.8.2019 בהינתן ההצהרה שבאותו שלב לא יאושרו תכניות מפורטות לפי תמ"א 14ב. עוד התרתי למשיבי הממשלה להגיש בהמשך בקשה נוספת ובה עדכון בנוגע לפגישה המסכמת אצל מנכ"לית מינהל התכנון.

9. ביום 6.9.2019 עדכנו משיבי הממשלה כי בישיבה בראשות מנכ"לית מינהל התכנון סוכם כי משרד הבריאות יעביר "הצעה ברורה" בנוגע למה שיש לכלול, לעמדתו,

בהנחיות לתסקיר השפעה על הסביבה בנוגע לתכנית של מחצבה. עוד נמסר כי נקבעה ישיבה נוספת בעניין ליום 2.10.2019. על כן ביקשו המשיבים לעדכן לאחר ישיבה זו. ביום 8.9.2019 הוריתי למשיבי הממשלה למסור הודעת עדכון עד ליום 7.10.2019.

10. ביום 7.10.2019 עדכנו משיבי הממשלה כי לאחר שמשרד הבריאות העביר את עמדתו, נוכח המחלוקת בין משרדי הממשלה ועל רקע תקופת המעבר (שכן לא הוקמה ממשלה חדשה לאחר הבחירות), החליטה מנכ"לית מינהל התכנון ש"טרם בשלה העת להכריע" בנוגע לבחינת היבטי הבריאות. על כן הוחלט שייערכו פגישות המשך בינה לנציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים במקום פגישה מסכמת, כדי להגיע ל"עמדה מושכלת". משיבי הממשלה ביקשו לעדכן עד ליום 31.12.2019 בנוגע למצב הדברים ולמועד הצפוי להגשת כתב תשובה. ביום 7.10.2019 הארכתי עד ליום 31.12.2019 את המועד כמבוקש.

11. ביום 31.12.2019 עדכנו משיבי הממשלה כי התקיימו פגישות כאמור בימים 10.11.2019 ו-9.12.2019, ופגישות נוספות נקבעו לימים 19.1.2020 ו-29.1.2020 (האחרונה בהשתתפות המנכ"לים של המשרדים הרלוונטיים). משיבי הממשלה ביקשו לעדכן עד ליום 8.3.2020 בנוגע למצב הדברים ולמועד הצפוי להגשת כתב תשובה. ביום 1.1.2020 קיבלתי בקשה זו.

12. ביום 9.3.2020 עדכנו משיבי הממשלה כי ישיבה שהייתה אמורה להתקיים ביום 30.12.2019 נדחתה; כי התקיימה ישיבה אחרת ביום 19.1.2020; כי משיבי הממשלה "עושים את מירב המאמצים" לקדם את ההכרעה; וכי ההליך לכינון ממשלה והמאמצים של משרד הבריאות למנוע את התפשטות נגיף הקורונה מקשים להגיע לאותה הכרעה. משיבי הממשלה ביקשו לעדכן עד ליום 8.4.2020 בנוגע למצב הדברים ולמועד הצפוי להגשת תצהיר תשובה.

ביום 17.3.2020 נקבע דיון תזכורת לפני ההרכב לחודש מאי 2020 (הדיון נדחה לאחר מכן לחודש יוני 2020), תוך ציון ש"חילוקי דעות בין החברים במועצה הארצית אינם עילה להימנעות מקבלת החלטות".

13. ביום 5.6.2020 עדכנו משיבי הממשלה שבחודש מארס 2020 העביר מינהל התכנון הצעה למשרדי הממשלה; שבשל ההתמודדות עם מגפת הקורונה לא הצליח משרד הבריאות להתייחס להצעה זו; ושהמשרד ביקש להציג את הסוגיה לשר הבריאות החדש. נוכח הקמת הממשלה ה-35 זה מקרוב והמאבק במגפת הקורונה ביקשו משיבי

הממשלה לעדכן עד ליום 1.9.2020 בנוגע למצב הדברים ולמועד הצפוי להגשת כתב תשובה.

14. ביום 11.6.2020 נערך דיון תזכורת בעתירה (לפני השופטים ע' פוגלמן, מ' מזוז וא' שטיין), ובו ביקשנו לברר כיצד משיבי הממשלה מקדמים את הטיפול בנושא. בסוף הדיון ביקשנו שמשיבי הממשלה ימסרו הודעת עדכון עד ליום 1.9.2020. ציינו את "הנחתנו כי גורמי המדינה מודעים לעיכוב החריג וכי ייעשה מאמץ לזרוז את קבלת ההחלטות", והוספנו ש"לאחר קבלת הודעת העדכון נחליט בדבר המשך הטיפול".

15. ביום 3.9.2020 עדכנו משיבי הממשלה כי נוכח חילוקי דעות בין משרדי הממשלה הנוגעים בדבר ביקש שר הפנים מראש הממשלה שתיערך ישיבה בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה כדי לגבש עמדה אחידה. משיבי הממשלה ביקשו לעדכן שנית עד ליום 1.12.2020. ביום 3.9.2020 הוריתי למשיבי הממשלה להגיש הודעת עדכון עד ליום 1.11.2020.

16. ביום 2.11.2020 עדכנו משיבי הממשלה כי ביום 24.10.2020 נערכה ישיבה מסכמת בראשות ממלא מקום מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות נציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים; כי בעקבותיה הושג מתווה מוסכם לבחינת היבטי בריאות של תכנית לכרייה ולחציבה; וכי מנכ"לית מינהל התכנון חתמה עליו (מסמך "בחינת היבטים בריאותיים בתוכניות מפורטות לכרייה וחציבה" מיום 1.11.2020 (להלן: המתווה)).

17. ביום 1.12.2020 הגישו משיבי הממשלה כתב תשובה ובו ביקשו לדחות את העתירות. באותו יום הגישה גם רותם-אמפרט כתב תשובה ובו ביקשה לדחות את העתירות בעניין מרבץ זוהר דרום. על טענותיהם אעמוד בהמשך.

18. ביום 16.2.2021 מצא בית המשפט (השופטים נ' סולברג, מ' מזוז וי' וילנר) כי השאלה שניתן בה צו על תנאי בעתירה זו, דומה בעיקרה לשאלה שנדונה בדנ"ם אפולוניה, ולכן נכון להמתין להכרעה שם. דיון שהיה קבוע ליום 21.2.2021 בוטל, ונקבע כי לאחר שיינתן פסק הדין בדנ"ם אפולוניה, יוחלט בדבר המשך הטיפול בעתירות דנן.

19. לאחר שניתן פסק הדין בדנ"ם אפולוניה, התקיים דיון לפני ההרכב הנוכחי ביום 28.7.2021. בתום הדיון הורינו למשיבי הממשלה להגיש הודעת עדכון עד ליום 1.8.2021. אפרט עתה את טענות הצדדים.

20. העותרות בבג"ץ 4189/18 טוענות כי במקרה הנדון הייתה חובה לערוך תסקיר השפעה על הסביבה לפני אישור תמ"א 14ב; וכי התכנית אינה מחייבת לערוך תסקיר השפעה על הסביבה בשלב התכנון המפורט. בהקשר זה נטען שאחד התנאים למיקום מחצבות, קרבה למקום מגורים, לא נבחן לפי תשתית עובדתית מתאימה; כי בתכנית מדובר על מרחק של 500 מטרים ממחצבה למקום מגורים, אולם המרחק המזערי הראוי הוא 1,000 מטרים; וכי מחצבת גולני קרובה מאוד ליישוב טורעאן. העותרות מוסיפות שמשיבי הממשלה מסתמכים על חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008 (להלן: חוק אוויר נקי), להבטחת בריאות המתגוררים ליד מחצבות, אולם החוק לא יענה על צורכי הבריאות שלהם. אשר למתווה, נטען שאינו במעמד נורמטיבי מספק ושאינו בו ערובות מספיקות להבטיח את בריאות הציבור.

העותרת בבג"ץ 5558/18 טוענת שכרייה באתר שדה בריר תסכן את בריאות 55,000 התושבים שגרים סמוך לו בעיר ערד, במועצה המקומית כסיפה, ביישובים אלפורעה, אל-זערוורה, אל-ר'זה וקטאמת ובבסיס נבטים. נטען שהמתווה היה צריך להישקל בעת קבלת החלטות המועצה הארצית; שאין בו חידוש ביחס לעמדה הקודמת של המדינה; ושלא ברור מעמדו הנורמטיבי, ולכן על המועצה הארצית לדון בקבלתו, בהרחבתו ובתיקון תמ"א 14ב בהתאם. העותרת סבורה שהיה מקום לבחון את היבטי הבריאות כבר בהכנת תכנית המתאר הארצית בענייננו (כמו בדיקות אחרות שנערכו באותו שלב), ולא לדחות את הבחינה לשלב התכנון המפורט; ושאלו היה נעשה כן, לא הייתה מותרת כרייה בשדה בריר. בהקשר זה נטען שהמועצה הארצית לא בחנה כראוי חלופות שמסכנות את החיים ואת הבריאות במידה פחותה; והסתמכה על הוראות חוק אוויר נקי, אולם פירשה אותו פרשנות שגויה. העותרת מוסיפה שהמועצה הארצית לא נתנה משקל מספיק לכך שהחלופה שנבחרה תביא לפינוי 10,000 תושבים בדואים מאדמתם; ומנגד, נתנה משקל יתר לרצון להעסיק את אלה שעובדים היום בתעשיית כריית הפוספטים בנגב. נוסף על כך, נטען שהמועצה הארצית החליטה את החלטתה על בסיס תשתית עובדתית לקויה בהיבט הבריאות ובנוגע לכמות העתודות לכרייה בשדות הכרייה הקיימים (להבדיל מהאתר החדש בשדה בריר).

העותרים בבג"ץ 512/19 טוענים שהמתווה אינו חלק מתמ"א 14ב, ולכן הוא אינו מחייב לגבי תכניות מפורטות מכוחה; שהוא מסתמך על תסקירי השפעה על הסביבה שאינם עדכניים, ובהם אין בחינה מספקת של בריאות הציבור; ושאינו בו שינוי רב מהמצב הנוהג. עוד נטען שבנסיבות העניין היה על המועצה הארצית לערוך תסקיר השפעה על

הסביבה בעת הכנת תמ"א 14 ב, ולא להמתין לשלב התכניות המפורטות; בין היתר, דחיית התסקיר תמנע למעשה את האפשרות לאסור כרייה באתר זוהר דרום, ויש לה השפעה כבר כעת על התכנון של כפר אלפורעה. לגישת העותרים, בכל מקרה היה מקום לערוך תסקיר כאמור לגבי האתר (וכריית פוספטים בכלל) כבר עכשיו, משום שמדובר בתכנית מתאר ראשונה על משק הפוספט, ונוכח התנגדות משרד הבריאות. נוסף על כך, נטען שנפלו פגמים שונים בהליך דירוג החלופות לקראת אישור התכנית: ניתן משקל יתר לשיקולים כלכליים; והתשתית העובדתית שהוצגה נמצאה חסרה ושגויה.

המשיב 3 בבג"ץ 4189/18, מרכז השלטון המקומי, מבקש להפוך את הצו על תנאי למוחלט. לגישתו, את היבטי הבריאות והסביבה היה צריך לבחון לפני אישור תמ"א 14 ב; ועל כל פנים, לטעמו, תסקיר השפעה על הסביבה אינו מספיק לבחינת ההשפעות על הבריאות, ואלו דורשות תסקיר נפרד. עוד נטען שהמתווה אינו מספיק להבטחת צורכי הבריאות בלי שישולב בתכנית; ויש להרחיב בתכנית את המרחק המותר של מחצבה מאזור מגורים ולקבוע בה הוראות נוספות להבטחת בריאות המתגוררים סמוך למחצבות.

21. משיבי הממשלה טענו כי תמ"א 14 ב אינה משמשת במישרין להוצאת היתרי בנייה או לביצוע פעולה מכוחה, אלא נדרשת תכנית מפורטת לשם כך. לטענת משיבים אלה, בהתחשב בכך נבחנה רשימת האתרים בתכנית (לרבות חלופות להם) בחינת "מאקרו" בהליך תכנון מקצועי ומעמיק כנהוג בתכניות אלו; ורק בתכנון המפורט יהיה אפשר לבחון לעומק את היבטי הסביבה והבריאות בנוגע לכל אתר, לרבות האפשרות שלא תיפתח באתר מחצבה (מה שמכונה בעגה המקצועית "חלופת אפס"). משיבי הממשלה טוענים שבנסיבות אלו "[ט]רם נאמרה המילה האחרונה" בנוגע לעיקר הטענות בעתירות, והן שמורות לעותרים להליכים מתאימים בתום הליכי התכנון המפורט. עוד נזכר שמנכ"לית מינהל התכנון אישרה את המתווה המוסכם לבחינת היבטי בריאות בתכניות מפורטות לכרייה וחציבה. לפי הנטען, מתווה זה מוסיף על ההוראות הקיימות בעניין בחינת השפעות על הסביבה (לרבות הבריאות); בין היתר, משרד הבריאות רשאי להגיש חוות דעת עצמאית בסוגיה זו במהלך הליכי התכנון המפורט; המתווה עונה על הסיכונים לבריאות ואין הצדקה להתערב בו. משיבי הממשלה מדגישים את החשיבות במימוש תמ"א 14 ב כדי לפתח את משקי הבנייה, הסלילה והתעשייה. משיבי הממשלה הדגישו את הדחיפות שהם רואים בקידום התכנית, והוסיפו שמסיבה זו הם העדיפו לא להביא את המתווה לאישור המועצה הארצית והממשלה.

רותם-אמפרט ביקשה לדחות את העתירות בעניין מרבץ זוהר דרום. לטענתה, בעריכת תמ"א 14 ב ובאישורה זכו היבטי הבריאות להתייחסות רחבה על בסיס תשתית עובדתית מקיפה; ובתכנית הובטח שלגבי כל אתר תיבחן סוגיית הבריאות בעת עריכת תכנית מפורטת מכוח תמ"א 14 ב – המועד הראוי לכך. רותם-אמפרט טוענת שהתכנית – בשילוב החלטת מנכ"לית מינהל התכנון מיום 1.11.2020 – עונה על הצורך לבחון את היבטי הבריאות בעת עריכת תכנית מפורטת; שתכנית מתאר, ודאי תכנית מתאר ארצית שחלה גם בעוד עשרות שנים, אינה המקום המתאים לקבוע בו שיטה מפורטת לבחינת היבטי סביבה ובריאות; ושכרייה וחציבה במרבץ זוהר דרום כפופות לתכנית מתאר ארצית מפורטת וייתכן שלא יאושרו. עוד נטען שמרבץ זוהר דרום יועד לכריית פוספטים כבר לפני למעלה מ-20 שנים, בתמ"מ/מ/14/4 "תכנית מתאר מחוזית מחוז הדרום" (30.3.1999) (הודעה בדבר אישור שינוי לתכנית מיתאר מחוזית למחוז הדרום, י"פ התש"ס 2349).

דיון והכרעה

22. הלכה מושרשת היא שבית משפט זה אינו "מתכנן על" ואינו מחליף את שיקול הדעת המקצועי של מוסדות התכנון הפועלים על פי חוק, בשיקול דעתו. לפיכך התערבות בהחלטות מוסדות התכנון תיעשה במשורה, ורק באותם מקרים שבהם יתברר כי נפל פגם מהותי במעשה המינהלי, כגון חוסר תום לב, ניגוד עניינים ומשוא פנים או אם ימצא כי החלטת התכנון שהתקבלה היא בלתי סבירה באופן קיצוני. כך בכלל, וביתר שאת כשמדובר בהחלטת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, היא מוסד התכנון העליון, במליאתה (בג"ץ 4375/19 מועצה אזורית מטה יהודה נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה, פסקאות 18-19 (18.5.2020); בג"ץ 7737/14 עיריית יוקנעם נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, פסקה 42 (22.12.2015) (להלן: עניין לווייתן)). בהינתן מסגרת זו לביקורת שיפוטית נעמוד על שני ראשי הצו על תנאי שניתנו בעתירה.

הראש הראשון של הצו על תנאי

23. סוגיה ראשונה שניתן בה צו על תנאי, היא העדרה של מתודולוגיה לבחינת השפעות על הבריאות שייגזרו מתמ"א 14 ב, מהוראות התכנית למרות העובדה שהרשויות המוסמכות היו ערות לצורך להסדיר סוגיה זו של בחינת היבטי הבריאות. כאמור, בעת קבלת התכנית החליטה הממשלה "לרשום" סיכום בעניין זה שקיבלו נציגי הגופים המוסמכים. בעקבות סיכום זה ועבודת צוות בין-משרדי חתמה לבסוף מנכ"לית מינהל התכנון על המתווה הנזכר. היא קיבלה את עמדת משרד הבריאות כי "יש לחזק את

המרכיב הבריאותי הקיים במסגרת תסקיר ההשפעה על הסביבה שנערך כיום לתכניות מפורטות לכריה ולחציבה". בהתאם, היא קבעה כך:

"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 להגנה על 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".

24. בדיון בהתנגדות לצו על תנאי סברו נציגי משיבי הממשלה כי לא נדרש לעגן את המתווה בהוראות התכנית, וממילא – בשל ממד הזמן הדוחק – אין נדרשים הצגתו לפני המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ואישורו בידי הממשלה. בעקבות הערותינו בדיון הודיעו באי הכוח המלומדים של משיבי הממשלה כי הערות אלו יישקלו, וביקשו להגיש הודעת עדכון בנושא זה.

25. ביום 1.8.2021 עדכנו משיבי הממשלה כי המתווה אמור להידון בישיבת המועצה הארצית ביום 10.8.2021; כי בתחילת הדיון ייערך דיון פתוח לציבור, ובו יוכל הציבור לטעון בעניין המתווה; וכי אם המועצה הארצית תחליט להטמיע את המתווה בתמ"א 14ב, תועבר התכנית המתוקנת לאישור הממשלה. הוצע לשוב ולעדכן. ביום 2.8.2021 רשמנו לפנינו את הודעת העדכון; ציינו את הנחתנו, בהינתן לוחות הזמנים, שהמועצה הארצית תוכל לשקול בקשות להשלמת טיעון בכתב במתכונת שתורה עליה; והורינו למשיבי הממשלה להגיש הודעת עדכון עד ליום 9.9.2021.

26. ביום 10.9.2021 עדכנו משיבי הממשלה כי בישיבתה מיום 10.8.2021 דנה המועצה הארצית במתווה; בין היתר, נשמעו בא כוח העותרות בבג"ץ 4189/18, ראש עיריית ערד, נציג המשיב 3 בבג"ץ 4189/18 ובכירים במועצה האזורית מטה אשר. בתום הדיון החליטה המועצה הארצית להטמיע את המתווה בתמ"א 14ב ולהעביר לאישור הממשלה את התכנית המתוקנת כלהלן:

"המועצה הארצית לאחר שקיימה דיון ושמעה את המוזמנים ואת חברי הוועדה, מברכת על המתווה לבחינת היבטים בריאותיים בתכניות מפורטות לכריה וחציבה, אשר מחזק את המרכיב הבריאותי הקיים במסגרת תסקיר ההשפעה על הסביבה שנערך כיום לתכניות מפורטות לכריה וחציבה ומאפשר למשרד הבריאות להגיש חוות דעת בנוגע להשפעה הבריאותית הצפויה מהמחצבה, והכל כמפורט בהרחבה במתווה. המועצה מחליטה להטמיע את עיקרי המלצותיו של המתווה בהוראות תמ"א 14 ב' ולהעביר את ההוראות המתוקנות לאישור הממשלה כדלקמן:

'בסעיף 5.6.1 בסופו יבוא:

'התסקיר או המסמך הסביבתי כאמור יציגו, בין היתר, את הריכוזים הצפויים בסביבה ביחס לערכי הסביבה וערכי היעד, כמשמעותם בחוק אוויר נקי, תשס"ח-2008.'

לאחר סעיף 5.6.4 יבוא:

'5.6.5 משרד הבריאות יעביר למוסד התכנון, בהתאם להחלטתו ושיקול דעתו המקצועי בעניין, ובהתבסס על הנתונים שיוצגו בתסקיר ההשפעה או המסמך הסביבתי,

חוות דעת בנוגע להשפעה הבריאותית הצפויה לשימושים הרגישים שבסביבת המחצבה, זאת 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 וליתר נסיבות העניין. סעיף זה יחול בשינויים המחוייבים, ככל שיידרש על ידי מוסד התכנון מסמך סביבתי'.

בנוסף, כותרת סעיף 5.6 תתוקן כך שתיקרא 'הוראות בנושאי סביבה ובריאות'.

בסעיף 5.6.3 ייקבע כי התכנית תקבע הוראות בדבר מזעור מפגעים סביבתיים, ובכלל זה בריאותיים ונופים.

כמו כן, בסעיף 5.6.2 ייקבע כי מוסד התכנון יתייעץ גם עם משרד הבריאות קודם להחלטתו בדבר מתן פטור, וכי החלטתו תתקבל בהתאם לקבוע בתקנות התסקירים.

יובהר כי תמ"א 14 ב' מסמנת ברמה המתארית את האתרים שייבחנו במסגרת התכנון המפורט, כאשר במסגרתו ניתן יהיה להפנים וליישם הוראות שונות שיכולות לעלות מממצאי תסקיר השפעה על הסביבה או מסמך סביבתי אשר יבחנו את ההשפעות המדויקות של התכנית המפורטת המוצעת וכן את הצעדים לצמצומן, ככל שישנן".

משיבי הממשלה ביקשו לעדכן עד ליום 8.12.2021 בדבר הכרעת הממשלה בנוגע להמלצת המועצה הארצית (ואם הממשלה תכריע קודם לכן, יוקדם העדכון).

27. למען הנוחות, אביא את סעיף 5.6 לתמ"א 14 ב' בנוסחו המתוקן (השינויים מסומנים בקו תחתון; תוספות שלא נקבע נוסחן המדויק מופיעות בסוגריים מרובעים):

"5.6. הוראות בנושאי סביבה ובריאות

5.6.1. תנאי להפקדת תכנית מפורטת לכרייה ולחציבה הוא תסקיר השפעה על הסביבה או מסמך סביבתי, לפי קביעת מוסד התכנון. התסקיר או המסמך הסביבתי כאמור יציגו, בין היתר, את הריכוזים הצפויים בסביבה ביחס לערכי הסביבה וערכי היעד, כמשמעותם בחוק אוויר נקי, תשס"ח-2008.

5.6.2. הוגשה תכנית מפורטת לכרייה ולחציבה על שטח מחצבה מאושרת, רשאי מוסד תכנון, לאחר שהתייעץ עם המשרד להגנת הסביבה, לפטור מהחובה בהכנת תסקיר או מסמך סביבתי ובלבד ואין בתכנית כדי להגדיל את תחום ההשפעה של המחצבה. [מוסד התכנון יתייעץ גם עם משרד הבריאות קודם להחלטתו בדבר מתן פטור, והחלטתו תתקבל בהתאם לקבוע בתקנות התסקירים.]

- 5.6.3. תכנית מפורטת לכרייה ולחציבה תקבע הוראות בדבר מזעור מפגעים סביבתיים ובכלל זה בריאותיים 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 למזער מפגעים סביבתיים.
- 5.6.5. משרד הבריאות יעביר למוסד התכנון, בהתאם להחלטתו ושיקול דעתו המקצועי בעניין, ובהתבסס על הנתונים שיוצגו בתסקיר ההשפעה או המסמך הסביבתי, חוות דעת בנוגע להשפעה הבריאותית הצפויה לשימושים הרגילים שבסביבת המחצבה, זאת 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 וליתר נסיבות העניין. סעיף זה יחול בשינויים המחוייבים, ככל שיידרש על ידי מוסד התכנון מסמך סביבתי".

28. בהינתן האמור הגעתי למסקנה שראש זה של הצו על תנאי זכה למענה בעקבות הערותינו בדיון וההחלטה החדשה שהתקבלה, וכי העתירה מיצתה את עצמה בהקשר זה. אומנם הממשלה טרם אישרה את המלצת המועצה הארצית, אולם המתווה מבוסס על הסכמה של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, ומשיבי הממשלה עמדו על הדחיפות באישור התכנית. בנסיבות העניין לא מצאתי להשאיר את העתירה תלויה ועומדת בסוגיה זו (מה גם שהצו על תנאי זכה למענה שכן הדיון הוחזר למועצה הארצית לתכנון ובנייה, בהתאם לנאמר בראש הראשון של הצו על תנאי). מובן שאם הדיון בממשלה יתעכב, או אם הממשלה תדחה את המתווה או תשנה אותו, טענות הצדדים שמורות להם. במצב הדברים הנוכחי תמ"א 14 ב אמורה לכלול הנחיות לבחינת היבטי בריאות בעת הכנת תכנית מפורטת לכרייה וחציבה. באופן זה התמלאה כאמור דרישת ראש זה של הצו על תנאי. בכך ניתן מענה גם לטענות העותרים בדבר היעדר מעמד נורמטיבי למתווה (בנוסחו המקורי). טוב עשו משיבי הממשלה בהבאת המתווה להכרעת המועצה הארצית והממשלה ובעיגונו בהוראות התכנית. כידוע, "להוראות התכנית ולהן בלבד תוקף מחייב כשל חיקוק. לעומתן, הנחיות מוסדות התכנון שקדמו לאישור התכנית נעדרות תוקף נורמטיבי" (עניין לווייתן, פסקה 115) – והדברים יפים גם לענייננו. נוסף על כך, הדיון במועצה הארצית אפשר לחבריה להביע את דעתם ולציבור להשמיע את דברו. הדיון בממשלה יאפשר לה לבחון את המתווה שגובש לפי הנחייתה, וייתן למשרדי הממשלה

השונים הזדמנות להעלות את הערותיהם – אם יש כאלו גם בשלב הנוכחי – בהתייחס לתכנית בנוסחה הסופי. הרצון שמישיבי הממשלה הביעו במעמד הדיון בהתנגדות לצו על תנאי, לקדם את אישור התכנית – מובן. דא עקא, העיכוב רבץ לפתחם של משיבי הממשלה שכן, כפי שראינו, התמשכות ההליך הייתה פועל יוצא של המחלוקות בין משרדי הממשלה שעליהן עמדנו לעיל. מכל מקום, התועלת לטווח ארוך בהליך תכנון סדור ומעמיק ברורה (בג"ץ 3917/14 פורום הארגונים למען יער ירושלים נ' הועדה הארצית לתכנון ולבניה תשתיות לאומיות, פסקה 9 (17.12.2014)), ועיגון ההוראות בתכנית התחייב כדי שיהא להן מעמד מחייב.

למען הסר ספק, הנחתנו היא כי נוכח החלטתה של המועצה הארצית לשנות את תמ"א 14 המקורית, לא יאושרו תכניות מפורטות בהליך החורג מהמתווה שנקבע, עד לאישור הממשלה (ונבהיר כי אין מניעה לקדם את הליכי התכנון עד לשלב האישור).

הראש השני של הצו על תנאי

29. הסוגיה השנייה שניתן בה צו על תנאי היא מדוע לא תוחזר תמ"א 14 לדיון מחדש במועצה הארצית לתכנון ולבניה מן הטעם "שלא הונח לפני המועצה – עובר לאישור התכנית – מסמך הסוקר את ההשפעה הבריאותית הפוטנציאלית של התוכנית". בתמצית, המחלוקת בין הצדדים נוגעת לעיתוי עריכת בחינת היבטי בריאות הציבור בנוגע לאתרים המנויים בתכנית. העותרים טוענים שהיה מקום לערוך תסקיר השפעה על הבריאות לפני אישור תמ"א 14 ובנוגע לכל אחד מהאתרים שמנויים בה. המשיבים טוענים כי בהינתן אופי התכנית מוטב לבחון כל אתר לפני עריכת תכנית מפורטת שחלה עליו. לאחר שעיינתי בטענות הצדדים, אני סבור כי לפי אמות המידה לביקורת שיפוטית שעמדתי עליהן בתחילת דבריי ופסיקתנו בסוגיה זו, אין עילה להתערבותנו בהחלטת המועצה הארצית והממשלה בראש זה.

30. כפי שראינו, ההשפעה של התכנית על הבריאות תיבחן – על פי החלטתה האחרונה של המועצה הארצית – בהתבסס על הנתונים שיפורטו בתסקיר ההשפעה על הסביבה או במסמך סביבתי. לפיכך אני סבור כי אפשר ללמוד בהקשר זה מהדין החל על עריכת תסקיר השפעה על הסביבה, ואף הצדדים לפנינו הפנו לכללים בנדון. אחד הטעמים לחשיבות תסקירי השפעה על הסביבה הוא "השפעתם הישירה של השיקולים הסביבתיים על בריאות האדם ועל איכות חייו" (בג"ץ 9409/05 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנה על הסביבה נ' הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של תשתיות לאומיות, פ"ד סד(2) 316, 335 (2010)). מידע על השפעה של התכנית הנבחנת על בריאות הציבור הוא

נדבך חיוני בתשתית העובדתית שמוסד התכנון מבסס עליה את החלטתו. כך הוא יוכל לקבל החלטה נבונה יותר ומושכלת יותר (שם, בעמ' 334). העדרו של מידע כזה ואי מתן משקל מתאים לנתונים מסוג זה בהחלטה המינהלית פוגמים בתוקפה ויכול שיביאו לביטולה (ראו דנ"ם אפולוניה, פסקאות 53-54, 65, 70-71). שאלה אחרת היא באיזה שלב של התכנון יש להורות על עריכת תסקיר. בעניין זה התשובה אינה אחידה והיא נגזרת מהנסיבות הקונקרטיות של התכנון. עיגון לתפיסה זו מצוי בתקנה 3(ב)(2) לתקנות התסקירים, המאפשרת למוסד התכנון לפטור מחובת עריכת תסקיר –

”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”.

תקנה זו מונה שלושה תנאים לתחולתה על תכנית: אי אפשר לתת היתר בנייה או הרשאה מכוח התכנית; מופיעה בה חובה לערוך תסקיר השפעה על הסביבה כתנאי להפקדת תכנית שמכוחה יינתנו היתר בנייה או הרשאה; בשל מאפיינים מסוימים בתכנית לא מתאים לבצע לגביה הליך הערכת השפעה על הסביבה (דנ"ם אפולוניה, פסקה 58; בג"ץ 9419/11 עיריית קריית גת נ' הועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים (2.7.2014) (להלן: עניין קריית גת)). הסמכות מכוח התקנה היא סמכות רשות, והפעלתה נתונה לביקורת שיפוטית.

31. מן הכלל אל הפרט: תמ"א 14 ב היא תכנית מקיפה שמתייחסת ליותר ממאה אתרים שונים שאמורים לתת מענה ארוך טווח לצורכי הכרייה והחציבה במדינת ישראל. כפי שמבהירים גופי התכנון:

”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” (סעיף 9 לכתב התשובה של משיבי הממשלה; ההדגשה הוספה – ע' פ').

משיבי הממשלה מוסיפים ומדגישים כי בשלב התכנון המפורט ייערך תסקיר השפעה על הסביבה שיבחן את מכלול הנתונים, ובכלל זאת אלה הנדרשים לפי המתווה לבחינת היבטי הבריאות שהוסף לתכנית בהחלטה האחרונה של המועצה הארצית. רק אז –

”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 הפוליוגון בהכרח ימומש, הכל ייבחן על ידי מוסד התכנון המוסמך בהתאם למידע העדכני ביותר שיונח בפניו במועד התכנון המפורט” (שם, סעיף 10; ההדגשה במקור – ע’ פ’).

לשון אחר: סימון מחצבה בתמ”א 14 ב אין משמעו הכרעה עקרונית מתארית בדבר ייעוד זה. ההכרעה שהתקבלה במישור תכנון המתאר הארצי התקבלה בהתבסס על בחינת חלופות ברמת המאקרו, מתוך הנחה שרק בתכנון מפורט יהיה אפשר לבחון בממוקד השפעות על הסביבה ועל הבריאות. ההכרעה בתכנית המתאר הארצית משמעה אפוא קביעת נקודת מוצא לבחינה פרטנית וקונקרטית שרק בסיומה, בגדרו של תכנון מפורט, יהיה אפשר להכריע בדבר השימוש המתאים באתר: אם יש מקום לאשר את התכנית למחצבה אם לאו; ורק אם יוחלט על התאמה לייעוד זה, מהם הסייגים הנדרשים להבטחת בריאות הציבור.

32. על רקע תשתית זו נחזור להוראות תקנות התסקירים. תמ”א 14 ב ממלאת את התנאים הראשון והשני בתקנה 3(ב)(2). אי אפשר להוציא מכוחה היתר כרייה או חציבה. ההיתר תלוי בתכנית מפורטת (סעיף 4(א) לתכנית. ראו חריג מותנה בסעיף 4(ב)). בתמ”א 14 ב קבועה חובה לערוך תסקיר השפעה על הסביבה לפני הכנת תכנית מפורטת (סעיף 5.6.1 לתכנית; סעיפים 2.1(ה) ו-5 לנספח ד לתכנית. ראו חריג בסעיף 5.6.2 לתכנית).

לטעמי, בעניין שלפנינו מתקיים גם התנאי של אי התאמה לביצוע הליך הערכת השפעה על הסביבה. כפי שהבהרנו, תמ”א 14 ב היא תכנית ארצית. מנויים בה למעלה ממאה אתרים אפשריים לכרייה ולחציבה, ועליהם יש להוסיף את כל האתרים שנבחנו ושהוחלט לא לכלול בתכנית. מאפייני האתרים כולם רבים ומגוונים: אתר-אתר והמשאב שאפשר לכרות בו, אתר-אתר ותנאי השטח שלו, אתר-אתר וסביבתו, ועוד. אילו ערכו גופי התכנון תסקיר השפעה על הסביבה (או על הבריאות) לגבי כל אחד מאתרים אלה, הייתה המלאכה נפרסת על פני תקופה ארוכה עד מאוד. ראשית, המלאכה אורכת זמן.

שנית, המאפיינים המיוחדים של האתרים דורשים בדיקה מותאמת בכל אחד מהם, וגם לכך השפעה על אורך הבדיקות; מכל מקום, בהינתן היקפם של האתרים, בדיקה אחידה (פחות או יותר) של כולם אינה מביאה לתוצר מדויק ואינה יעילה. כפי שפסק בית משפט זה בנוגע לתכנית מתאר אחרת, שעניינה שדות תעופה:

"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" (בג"ץ 5598/00 עיריית הרצליה נ' רשות שדות התעופה בישראל, פ"ד נז(3) 883, 907 (2003)).

בהתחשב באמור אין יסוד לשלול את טיעוני משיבי הממשלה כי בנסיבות העניין אם ההשפעה של אתר כרייה או חציבה על הבריאות תיבחן בשלב התכנון המפורט, תצמח תועלת הן בהיבט התכנון, הן בהיבט הבריאות. מצד אחד, התכנית הכללית נערכה תוך פרק זמן סביר; ומצד שני, תתאפשר בחינה ממוקדת ועדכנית של השפעת כרייה וחציבה באתר מסוים על בריאות הציבור (השוו לעניין קריית גת, פסקה 25). בחינה עתידית זו תהיה מקצועית יותר, תאפשר בחינת נתונים מפורטים וקונקרטיים, ותוצאתה תועיל יותר להשגת תכלית השמירה על בריאות הציבור. כל זאת בהינתן נקודת המוצא כי על ייעוד האתר ומגבלות השימוש בו יוחלט רק בשלב התכנון המפורט, כאשר כל נתוני ההשפעה על הסביבה ועל הבריאות פרוסים במלואם לפני מוסד התכנון.

33. העותרים טוענים שדחיית הבחינה לשלב התכנון המפורט לא תועיל, מפני שקביעת אתר בתמ"א 14 ב תבטל למעשה את בדיקת האפשרות לא להקים בו מחצבה כלל ("חלופת האפס"), והתוצאה היא שבתהליך בחינת ההשפעה על הבריאות יתעלמו מהיבט חשוב שיש לבחון. לא ראינו לקבל טענה זו. ראשית, כמוסבר לעיל, משיבי הממשלה הבהירו ש"חלופת האפס" תיבחן בשלב התכנון המפורט. אף אנו הדגשנו זאת באופן שאינו משתמע לשתי פנים, ואנו שבים ומבהירים כי בשלב התכנון המפורט תיבחן בנוגע לכל אתר בראש ובראשונה השאלה האם להקים בו כלל אתר כרייה או חציבה, על רקע מכלול נתוני הסביבה והבריאות. רק אם התשובה לכך תהיה בחיוב, יהיה אפשר לקבוע את התנאים להקמת אתר כאמור כך שיינתן ביטוי מתאים לשיקולי הסביבה והבריאות.

שנית, לגבי שלושה אתרים שקיימת רגישות מיוחדת בנוגע להיבטי בריאות הציבור בהם: שדה בריר, מחצבת גולני ומחצבת אושרת מזרח (שניים מהם עמדו במוקד העתירות שלפנינו), החליטה המועצה הארצית כי אלה יתוכננו באמצעות תכנית מתאר ארצית מפורטת. החלטה זו תאפשר לגוף התכנון המרכזי לבחון בעצמו אם להקים אתר כרייה וחציבה בכל אחד מאתרים אלה, וחזקה עליו שיבחן את כל האפשרויות, בהן – כאמור – חלופת האפס. המועצה הארצית "אינה כבולה ... לכל תכתיב או אילוץ ... ושומה עליה להפעיל את שיקול דעתה התכנוני במקצועיות ובפתיחות" (עניין ערד, פסקה 3). שלישית, אין לפנינו מצב שבו אתר פלוני הוא היחיד בתכנית שסומן לכרייה מחצב מסוים. דחיית חלופה מסוימת לאחר תכנון מפורט, אין משמעה אפוא העדר יכולת לכרייה המחצב. על כך יש להוסיף כי אפשר – אם הדבר יידרש – להוסיף בתכנית שתאושר כדין, אתרי כרייה וחציבה נוספים על אלה המסומנים בתמ"א (סעיף 6.3 לתקנון התכנית). למותר להדגיש כי שיקולי בריאות הציבור יפים לא רק לשלב ההחלטה אם לייעד אתר פלוני לכרייה וחציבה, אלא גם לשלב קביעת התנאים להיתר כרייה וחציבה באתר מאושר. מובן שטענות הצדדים שמורות להם לאחר קבלת החלטות בעניין אתרי הכרייה והחציבה. אוסיף שטענות העותרים בבג"ץ 512/19 בעניין השפעת התכנית בנוסחה הנוכחי על הליכי התכנון של הכפר אלפורעה שמורות להם להליכי התכנון של הכפר.

34. חיזוק למסקנותיי אני מוצא בעניין קריית גת. בעת הכנת תמ"א 14 ב הוחלט להכין תכנית מתאר מצומצמת יותר, ועניינה כריית חרסית (תמ"מ 14/4 (שינוי מס' 72) "אתרים לכריית חרסית וחומרי גלם נלווים" (12.7.2011) (להלן: התמ"מ); הודעה בדבר אישור תכנית מתאר מחוזית למחוז הדרום, י"פ התשע"ג 240). לצורך הליכי התכנון של התמ"מ לא נערך תסקיר השפעה על הסביבה. לצד זאת, נקבע בה שלפני אישור תכנית מקומית והוצאת היתר לכרייה באתרים שמנויים בתמ"מ, ייערך תסקיר השפעה על הסביבה. בעתירה בעניין קריית גת נטען שבתמ"מ נכלל אתר אפשרי לכרייה הקרוב לאזור מגורים בקריית גת, ושהייתה חובה לערוך תסקיר השפעה על הסביבה בעת הכנת התמ"מ. בית משפט זה קבע כי הגם שלפי תקנה 2 לתקנות התסקירים נדרש לערוך תסקיר, בנסיבות העניין חל החריג שבתקנה 3(ב)(2) לתקנות התסקירים. נמצא שמכוח התכנית אי אפשר להוציא היתר בנייה או הרשאה, ושקבועה בה חובה לערוך תסקיר לפני הפקדת תכנית שמכוחה אפשר להוציא אותם; לכן מתקיימים שני התנאים הראשונים לתחולת התקנה. אשר לתנאי השלישי, צוין שהתמ"מ מתנה את התחלת הכרייה לפיה בעריכת תכנית מפורטת; שבעת הכנת התכנית המפורטת ייקבע היכן בדיוק תיערך כרייה ומתי; שעריכת תסקיר השפעה חשובה בעיקר בשלב התכנון המפורט; ושאי אפשר לעשותה בשלב התכנית המחוזית, משום שבאותו שלב טרם נקבעו הפרטים המדויקים לכרייה (עניין קריית גת, פסקה 23). כל השיקולים הללו יפים לענייננו, וביתר שאת: התמ"מ נגעה

למספר מצומצם יחסית של אתרים ולכריית חומר מסוג אחד בלבד; לעומת זאת, תמ"א 14 ב עוסקת ביותר ממאה אתרים ובכריית חומרים מסוגים שונים. בית המשפט בעניין קריית גת בחן גם שם את הפעלת שיקול הדעת של מוסד התכנון. העותרת שם טענה שההחלטה לקבוע בתכנית הנדונה אתר פלוני, תביא לכך שבעת עריכת תכנית מפורטת תיזנח "חלופת האפס", כלומר לא תישקל האפשרות שלא לקבוע במקום אתר כרייה. בית המשפט דחה את הטענה והבהיר שיש לבחון את חלופת האפס גם בשלב עריכת התכנית המפורטת; עוד צוין שיש יתרונות לבחינתה דווקא באותו שלב (שם, פסקאות 24-25). אף סוגיה זו דומה לענייננו, ואין צורך להאריך מעבר לדברים שאמרנו עד כה.

התוצאה היא העדר עילה להתערבותנו בהפעלת שיקול הדעת של גופי התכנון, ולפיכך דין העתירה להידחות גם בראש השני של הצו על תנאי.

לפני טיוט

35. בעתירות שלפנינו עלו סוגיות חשובות בתחום השמירה על בריאות הציבור בהליכי התכנון. אף שהתוצאה היא דחיית העתירות, חלק מטענות הצדדים שמורות להם להליכים עתידיים בהתאם להתקדמות הליכי התכנון וההחלטות שיינתנו בהם. אלה הם פני הדברים בנוגע להוראות בעניין ערכי יעד לפי חוק אוויר נקי בסעיף 5.6.1 לתמ"א 14 בנוסחו החדש; ובנוגע לתנאים לפטור מעריכת תסקיר שמנויים בסעיף 5.6.2 לתכנית בנוסחה החדש (הגם שדומה כי בנוגע למחצבות שייבחנו בתכנית מתאר ארצית מפורטת כאמור לעיל, אין כוונה להשתמש בסמכות לפי סעיף זה, הרי שאם תופעל הסמכות – בין בהליכים אלה, בין בהליכים אחרים – שמורות לצדדים הטענות הן בהתייחס לתכנון העתידי הקונקרטי, הן בהתייחס לחוקיות של הוראת סעיף 5.6.2 בתמ"א 14 ב). למותר לציין כי טענות הצדדים שמורות להם גם בהתייחס להכרעות שיינתנו בהליכי תכנון מפורט עתידיים ובסוגיות פרטניות שיוכרעו בגדר התכנון המפורט שיתייחס למחצבות נושא העתירות.

טוף דבר

36. הראש הראשון של הצו על תנאי זכה למענה בידי משיבי הממשלה (גם אם לאחר דיון בהתנגדות לצו על תנאי). בראש השני נדחתה העתירה. בהינתן תוצאה זו, אציע לחבריי לא לעשות צו להוצאות.

השופטת ע' ברון:

אני מסכימה.

שופטת

השופט ע' גרוסקופף:

אני מסכים.

שופט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט ע' פוגלמן.

ניתן היום, ה' בחשון התשפ"ב (10.2021.11).

שופט

שופטת

שופט