

המועצה הארצית תכנון ולבניה ועדת ערר למיתקנים בטחוניים

העוררת : עיריית חיפה

המשיבים : 1. הועדה למיתקנים בטחוניים מחוז חיפה
2. משרד הביטחון וצה"ל

חברי הוועדה : דלית דרור – יו"ר, שמאי אסיף, ירון בן-נון, ירדנה פלאוט, עדנה פרדו

פרויקט 'פולינום' החלטה

מבוא

ערר זה הוגש בהתאם לפסק הדין שניתן על-ידי בית המשפט לעניינים מינהליים חיפה, בעתירה מינהלית 4096/07 שהגישה עיריית חיפה העוררת. העתירה הוגשה בעקבות החלטתה של הועדה למיתקנים בטחוניים מחוז חיפה (להלן – הולמ"ב), המשיבה הראשונה, לאשר את בקשת משרד הביטחון, המשיב השני, להקמת מיתקן ביטחוני בחיפה.

לפי סעיף 166(א) לחוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965 (להלן - החוק) נתונה זכות ערר למגיש הבקשה להיות למיתקן בטחוני ולא למשיג עליה. אולם בפסק הדין הנזכר, שניתן בהסכמת הצדדים, נקבע כי עיריית חיפה תהיה זכאית להביא את החלטת הולמ"ב לבקרה בדומה להליך של ערר.

השתדלנו אפוא לשמור ככל האפשר על כללי ניהול ההליך הקבועים בתקנות התכנון והבניה (הנוהל בוועדת ערר למיתקנים בטחוניים), התשכ"ז-1966 (להלן - התקנות) בשינויים המחייבים.

מאחר שבמקרה מיוחד זה העוררת אינה הגורם הבטחוני המגיש את הבקשה להיות, נשמעו חלק מטענותיו של משיב מס' 2 שלא בנוכחותה של העוררת, בשל רמת הסודיות הגבוהה של פרויקט זה. אנו ערים לתחושת אי הנוחות הנוצרת מן המצב ה'קפקאי' בו על העוררת להתמודד עם טיעונים שלא את כולם היא שומעת והמידע שבידיה חלקי בלבד. הקפדנו מצידנו לצמצם מצב זה ככל האפשר, ולייחדו רק להיבטים בהם היה הטיעון במעמד צד אחד הכרחי, ולא לאפשר כל טיעון אחר, שיש בו משום סטייה מן הכורח הביטחוני, במעמד צד אחד.

ככלל, לאחר קבלת כתבי הטענות של הצדדים, קיימנו שתי ישיבות ממושכות של שמיעה בע"פ, בהתאם לסדר השמעת הדברים הקבוע בתקנות, וזאת ביום 2.5.07 וביום 27.5.07, מועד בו גם ערכנו ביקור במקום, וצפינו באזור בו אמור לקום הפרויקט מנקודות מבט שונות בעיר, המאפשרת התרשמות מאתר הפרויקט מכיוונים שונים ומגבהים שונים. באותו מועד נעתרנו אף לבקשתה של החברה ולהגנת הטבע וועדת שימור אתרים בחיפה להשמיע את עמדתה וטענותיה, הגם שאיננה צד להליך.

ביום 14.6.07 התכנסנו לדיון פנימי, שבעקבותיו ביקשנו הבהרות נוספות ממשרד הבטחון. במקביל דחינו את המשך הדיון על-מנת לאפשר מגעים נוספים בין הצדדים בנסיון להגיע לידי פתרון מוסכם ומתוך הענות לבקשתו של ראש עיריית חיפה. ביום 1.8.07 התכנסנו לדיון פנימי מסכם, בו קיבלנו פה אחד את החלטתנו זו, המובאת כאן בפירוט נימוקיה.

בהתאם להחלטות גורמי ביטחון השדה המוסמכים, החלטה זו היא בלתי מסווגת. על פרטי ההליך שהתקיים, הטיעון שנשמע והחומרים שהוצגו יחול סעיף 170 לחוק, הקובע חובת סודיות.

טענות הצדדים

עיריית חיפה העוררת מיקדה את עררה בתחילה במבנה הפולינום, ובפגיעה הנופית שהוא יוצר, במיוחד בניצפותו מציד בן-גוריון ומן הגן הבהאי והמרכז הבהאי (שהעוררת מבקשת להכריז עליו כאתר מורשת עולמית). היא לא הכחישה כי תוכניתו של חיל הים להרחיב את נמל חיפה ולבנות נמל חדש בין שובר הגלים הקיים לבין שובר גלים נוסף שיבנה מצפון לו – היא תכנית שנדונה איתה וזכתה להסכמתה העקרונית, אלא שלטענתה לא נאמר לה אלא בשלב מתקדם יחסית בהליך, כי שבמסגרת תוכנית זו יוקמו גם מבנים, ובמיוחד מבנה האנגר גדול, מבנה הפולינום, שלטענתה הוא חריג במימדיו ופוגע בנוף הייחודי הנשקף לכיוון מפרץ חיפה. כן הביעה העוררת חשש כי המבנה לא יאפשר את פיתוח חזית ים עירונית (water front) באזור הנמל המערבי בשל רגישותו של המיתקן הביטחוני המתוכנן והאילוצים שהוא ייצור על הפיתוח סביבו. לדבריה המבנה אף עלול להיות עוגן לפיתוח עתידי נוסף מצד מערכת הביטחון.

לטענת העוררת הפרוייקט אינו עולה בקנה אחד עם מגמתה של תכנית המתאר הארצית לחופים (תמ"א 13) לפתח את חזית הים באזור הנמל המערבי ולפתוח אותה לציבור, ואף אינה עולה בקנה אחד עם חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004 (להלן - חוק החופים), אשר סעיף 14 סיפא שבו, קובע כי גם בהליכים למתן היתר למיתקן ביטחוני, יש להתחשב ככל האפשר בהוראותיו של חוק החופים, לרבות מטרותיו להגן על הסביבה החופית ואוצרות הטבע והמורשת, ולמנוע ולצמצם ככל האפשר את הפגיעה בהם. טענה נוספת היא כי המבנה נמצא על קו שבר גאולוגי יגור ועל כן קיים סיכון במיקומו. עוד טוענת העוררת כי יש למצוא את הפתרון למיתקן הבטחוני במסגרת תכנית המתאר הארצית לדרום מפרץ חיפה (תמ"א 30). לטענתה לא נבחנו במידה מספקת חלופות למיקום המוצע, ובמהלך הדיון הגישה העוררת תכנית אלטרנטיבית למערך הנמלי הצבאי והאזרחי במפרץ חיפה. בכך הרחיבה העוררת באופן משמעותי ביותר את החזית בדיון, מטענות כנגד מיקומו ומימדיו של מבנה הפולינוס לטענות כנגד הנמל הצבאי המוצע כולו.

המשיב השני מצידו הסביר, בחלקו הסגור של הדיון, את מהות הפרוייקט, הצורך בו ודחיפותו. הוא פרש בפנינו את תהליך בחינת החלופות למיקומו של פרויקט זה לאורך חופה המערבי של המדינה, לרבות הגדרת הקריטריונים השונים למיון האתרים, חלקם תנאי הסף וחלקם לצורך דרוג החלופות. מדובר בשיקולים מורכבים ומפורטים, הן ביחס לצרכים המבצעיים והתפעוליים והן ביחס לזיקת המיקום לסביבתו.

בהתייחס לטענותיה של העוררת טוען המשיב השני כי מבנה הפולינוס אינו חוסם את הנוף ואת המבט מציר בן גוריון ומגני הבהאים, במיוחד לאחר שבוצעו התאמות משיקולים חזותיים אלה, בהן הונמך המבנה, קוצר אורכו ומיקומו הוסט ב-85 מ' מערבה. להוכחת הדברים הציג לנו המשיב השני הדמיות של המבנה מנקודות שונות לאורך ציר בן-גוריון. לטענת המשיב השני מיקום הפרוייקט אינו מטיל מגבלות תכנוניות על הפיתוח האזרחי כתוצאה ממרחקי ביטחות, והוא מוכן להתחייב שלא למנוע את פתיחתו של הנמל המערבי לצורכי מלונאות ומסחר ולאפשר קיומה של חזית ים עירונית. לעומת זאת מצביע המשיב השני על יתרונות אחרים שיצמחו לעיר חיפה מן הפרוייקט: הכפלת רצועת החוף השקט וכן העתקת בה"ד חיל הים משכונת בת-גלים, שפירושה פינוי מובלעת צבאית סגורה למדי ושילובה בפיתוח עירוני כחלק משכונת בת גלים וכמנוף להחייאתה.

המשיבה הראשונה הצביעה על ההליך התכנוני המקיף שהיא קיימה בעניינו של היתר זה, תוך בחינת חלופות בתוך הנמל ומחוצה לו. לתכנית הוכן תסקיר השפעה על הסביבה, בהתאם להנחיות שהכין המשרד להגנת הסביבה, ואושרו בולמ"ב. התסקיר נבדק, הושלם בהתאם להנחיות, וממצאיו שולבו בהנחיות לביצוע. לעניין ניצפותו של המבנה והחסימה הנופית, טענה בפנינו המשיבה הראשונה, כי עם הסטת המבנה מערבה הפגיעה היא מצומצמת, וכי השתכנעה שזהו המיקום המיטבי בהתאם לאילוצים הטכנולוגיים והתפעוליים. לפי החלטתה של הולמ"ב ההיתר למבנה ילווה בנספח נופי שיוכן על-ידי צוות תכנון שיכלול גם אדריכל נוף, ויושם דגש על הטיפול בעיצובו, במיוחד בהתייחס למבטים מכיוון ציר בן-גוריון לרבות עיצוב "החזית החמישית" של הגג, בחירת החומרים והצבעים במותאם לסביבה הימית - הכל בתאום עם מהנדס העיר.

בהתייחס לטענה בדבר מגמתה של תמ"א 13, עמדתה של הולמ"ב היא כי יש לחזק ולתת תוקף מחייב יותר להצהרתו של משרד הבטחון כי לא תהיה מניעה, על אף הקמת הפרוייקט, לקיום חזית ים עירונית, בה יותרו שימושי מגורים, מלונאות, מסחר, בתי קפה ושטחים ציבוריים. גם בתמ"א 30, שאינה כוללת את הנמל הצבאי, נקבע הנמל המערבי כמכלול חזית ים עירונית, המחברת את הנמל המערבי אל השכונות שבערפה, ויש להבטיח את מימושה. יו"ר הולמ"ב הודה בפנינו שבראיתו התכנונית, הפתרון האופטימאלי הוא העתקת הנמל הצבאי לחלק המזרחי יותר של המפרץ, בתכנון משולב עם הנמל האזרחי, אולם הדבר יהיה כרוך בשינוי משמעותי בלוחות הזמנים של הפרוייקט.

הליך אישורו של מתקן בטחוני

פרק ו' לחוק מסדיר את רישוים של מיתקנים בטחוניים בדרך של מתן היתר בידי הולמ"ב ומתן זכות ערר על החלטת הולמ"ב (לפי החוק - ערר של מגיש הבקשה להיתר) וזאת בהליך סודי ובלתי שקוף. בכך חורגים הליכי פרק ו' מן המקובל בהליכי התכנון הרגילים, שיש בהם מידה רבה של פומביות, ובדרך כלל גם פרסום יזום, והכל כדי להבטיח את הסודיות שמחייב האינטרס הבטחוני. מובן שאין הדבר פוטר את הולמ"ב ואת ועדת הערר למיתקנים בטחוניים מן החובה לאזן בין השיקולים הבטחוניים לבין שקולי התכנון האחרים - הסביבתיים, התחבורתיים, המוניציפאליים, הכלכליים וכיו"ב - ולתת משקל לעמדות ולאינטרסים האחרים של כל הגורמים הנוגעים בדבר. איזונים אלה צריכים לעמוד במבחני הסבירות והמידתיות ברוח חוקי היסוד.

אין חולק שהולמ"ב - וועדת הערר בנעליה - מוסמכות גם לתת היתר שאינו תואם תוכנית. אולם לפי הפסיקה אין להשתמש בסמכות זו כשיגרה אלא רק כשצרכי הבטחון של המדינה מחייבים זאת, וגם

במקרה זה יש לעשות מאמץ להתאמה בין ההיתר הבטחוני לבין התכנית (ר' ע"מ 2408/05 הושעיה נ. מדינת ישראל, תק-על 2007 (1) 1257). כמו כן חייבת הועדה לפי סעיף 161 לחוק להתחשב בכל האפשר בהנחיות התכנוניות והסביבתיות שתיתן הועדה המחוזית, ככל שהן קיימות. ככל שמדובר בהנחיות פרטניות הנובעות מטיבו המיוחד של המיתקן, כגון המיתקן שבפנינו, אין זה מתקבל על הדעת לחשוף אותו בפני מליאת הועדה המחוזית על-מנת לקבל ממנה הנחיות, ויש לעשות זאת רק במסגרת הולמ"ב, שאם לא כן תסוכל כוונת המחוקק להבטיח את סודיותם של הדיונים.

במקרה שלפנינו אין כל ספק שמדובר במיתקן ביטחוני מובהק, שכורח ביטחוני ברור מחייב לקיים את ההליכים לגביו במסגרת פרק ו' לחוק. יחד עם זאת הולמ"ב לא ראתה עצמה משום 'חותמת גומי', והיא קיימה הליך של שמיעת העוררת ושל בדיקה סביבתית יסודית, כנהוג בהליך התכנון האזרחי הרגיל – הנחיות לתסקיר שהוכנו על-ידי המשרד להגנת הסביבה ואושרו בולמ"ב, בדיקת התסקיר על-ידי המשרד, השלמות שבוצעו בהתאם להנחיותיו, ושילוב ממצאי התסקיר בהחלטתה בדבר פרטי ההיתר, תנאיו ונספחיו. למרות מגבלות הביטחון החמורות של פרויקט זה, פעל הולמ"ב בהליך פתוח ככל הניתן, בו המשרד להגנת הסביבה ועיריית חיפה היו שותפים מרכזיים. לאור פרטנות ההחלטה והגדרת שלביה, נראה כי אין מקום לחששה של העוררת, כי המיתקן יהיה עוגן לפיתוח עתידי בלתי מבוקר מצד מערכת הביטחון. קל וחומר שעה שפסיקתו של בית המשפט העליון מצמצמת את האפשרות לעשות שימוש בהוראת סעיף 172 לחוק, המאפשרת לפטור מהיתר הקמתו של מיתקן בטחוני נוסף בתחום מתקן בטחוני קיים. (ר' עמ"מ 3151/06 חברה פלונית נ. ולמ"ב חיפה, תק-על 2007 (1) 5101).

מאחר שמדובר במיתקן בטחוני המוקם בתחום הסביבה החופית, יש להיזקק להוראת סעיף 14 לחוק החופים, לפיה "הוראות סעיפים 3 ו-4 לחוק זה לא יחולו על מיתקן בטחוני ובתחומו, לרבות על פעילות המתבצעת בו או בקשר אליו או להקמתו, על סמכות, על ההליכים ועל התנאים למתן היתר למיתקן כאמור לפי פרק ו'..." יחד עם זאת הורה המחוקק כי בהליכים למתן היתר למיתקן בטחוני בתחום חוף הים תתחשב הולמ"ב ככל האפשר בהוראות חוק החופים. הוראת סעיף 14 הינה הסדר מיוחד ומאוחר, הגובר על הסדרי חוק התכנון והבניה הרגילים וכך גם פורשה על-ידי בית המשפט העליון בפסק-הדין בעניין חברה פלונית הנזכר. אין אפוא צורך - והדבר אף לא נטען על-ידי העוררת - בהליך אישור נוסף של המיתקן הביטחוני על-ידי הועדה לשמירה על הסביבה החופית. כנאמר בפסק-הדין האמור, הועדה לשמירת הסביבה החופית לא הופקדה על נושאי ביטחון שעליהם חל סעיף 14. יחד עם זאת מציע כבי השופט רובינשטיין כי הולמ"ב, בדונה בעניינים שיתכן לגביהם השפעה על הסביבה החופית, תצמיח תועלת מהתייעצות בוועדה לשמירת הסביבה החופית או בעומד בראשה. בעניינינו יו"ר הועדה לשמירת הסביבה החופית, שהוא גם מנהל מינהל התכנון, הוא חבר בוועדה זו, וההחלטה מתקבלת על דעתו. מכל מקום, מבחינת השיקולים הנשקלים, ברי כי חובה על הולמ"ב ועליו להתחשב בהוראותיו של חוק החופים ובמטרותיו להגן על הסביבה החופית ואוצרות הטבע והמורשת שבה, לשקמם ולשמרם ולמנוע ולצמצם במידת האפשר את הפגיעה בהם, וכן לשמור על הסביבה החופית לתועלת ולהנאת הציבור ולדורות הבאים. התסקיר, שנעשה על-פי הנחיות המשרד להגנת הסביבה ואושר על ידו התייחס גם להיבטים אלה.

הפרויקט ומיקומו

מדובר בפרויקט בעל חשיבות אסטרטגית מן המעלה הראשונה למדינת ישראל. הקמתו אושרה על-ידי הממשלה, לרבות תקציבי עתק הנדרשים למימושו. אף אנו, נחה דעתנו באשר לחשיבות ולצורך הביטחוני החיוני.

באשר למיקומו של הפרויקט, נעשתה עבודה יסודית על-ידי המשיב השני לבחינת חלופות אפשרויות בטרם הוגשה הבקשה לולמ"ב חיפה. בולמ"ב נבחנו מספר תתי חלופות של החלופה החיפאית, בתוך הנמל הקיים ומחוצה לו, אך מטבע הדברים לא היתה לולמ"ב חיפה סמכות להעריך את בחינת החלופות ברמה הכלל ארצית. לכאורה אמורה היתה ולמ"ב חיפה לפנות לגורם תכנוני ברמה הארצית לבחינת החלופות בראייה כלל ארצית, אלא שלפי המבנה הקיים של החוק, לא קיים "ולמ"ב ארצי" וועדת ערר זו משמשת כערכאת ערר בלבד. יש לציין כי ההתמקדות במרחב הסמוך לעיר חיפה ונסמך עליה נתמך היטב על-ידי עיריית חיפה העוררת. לא מצאנו על כן פגם בעבודה שנעשתה בהקשר זה על-ידי הצבא, האו"ם ופועלת הולמ"ב, תוך התמקדות שתי המשיבות בתת החלופות החיפאיות. יחד עם זאת המצב הבלתי רצוי שנוצר, בו הנושא הגיע אלינו כערר על החלטת ולמ"ב חיפה, לאחר שכבר פותחה באופן מפורט ביותר החלופה החיפאית, מחייב להפיק ממקרה זה לקח מתאים לעתיד. אנו סבורים כי אחד הלקחים החשובים בהפעלת ההליכים לפי פרק ו' לצורך פרויקט ברמה כזו, הוא כי יש לאפשר לגוף מצומצם מתוך המועצה הארצית לתכנון ולבניה לבחון את הדברים בטרם ידונו על-ידי ולמ"ב כזו או אחרת ברמת המחוז. המשקל היחסי שניתן לשיקולים השונים על-ידי מערכת הביטחון עשוי להיות שונה בראייה התכנונית אזרחית. נדגיש שוב כי הדברים נאמרים ברמה התיאורטית, כלקח עקרוני. יתכן שבמקרה זה היתה ממילא נבחרת אחת מן האופציות החיפאיות, וזאת בשל מבנהו הייחודי של המפרץ, אשר אינו קיים בשום מקום אחר לאורך חופי הארץ, ובשל התשתית הקיימת של חיל הים במקום.

המופע החזותי של מבנה הפולינום, בו מוקד הערר במקורו, לא עורר בנו את עיקר ההתלבטות. מתוך בחינות ההדמיות ומתוך התרשמותנו הישירה במהלך סיורנו בעיר ובחינת מיקום המבנה מנקודות תצפית שונות ובכללן לאורך ציר בן גוריון, סברנו כי ההפרעה החזותית שייצור המבנה - בהתחשב במימדיו, במיקומו שהוסט וביחס לכל הקיים בסביבתו - היא הפרעה שולית, בעיקר אם יעוצב היטב וישולב בסביבתו המיוחדת. הפרעה זו בודאי אינה עומדת מול חשיבותו ותועלתו הביטחונית של המבנה. ברור לאן נוטה הכף באיזון בין שיקולים אלה. לפי החלטת הולמ"ב יידרש בהמשך עוד היתר נפרד לתוכנית הבינוי (לרבות חומרים, גוונים, עיצוב, נספת נופי ועוד), והכל בתיאום עם מהנדס העיר. במסגרת זו ראוי וניתן יהיה להגיע לצמצום ההפרעה החזותית, לעיצובו ולשילובו הנכון של המבנה בסביבתו.

לטענה נוספת של עיריית חיפה, נעיר כי נחה דעתנו באשר לבעיה הסמית הנובעת משבר יגור, וקיבלנו את הודעתו של המשיב השני לפיה נבדק הנושא לעומקו ואף נלקח בחשבון בתכנון ההנדסי של הפרויקט.

עוד נציין כי המרכז הבהאי העולמי לא התנגד לפרויקט ושיגר למפקד חיל הים מכתב לפיו הוא נמנע מלהיות מעורב במחלוקת ציבוריות, לרבות בענייני תכנון העיר. איננו סבורים כי אישור המבנה יהיה בעל השלכה כלשהי על סיכויי ההכרזה על הגנים הבהאיים כעל אתר מורשת עולמי.

התכנית החלופית שהציגה עיריית חיפה

לעומת הנושא החזותי, בו התמקד הערר במקורו, חזית המחלוקת כפי שהורחבה על-ידי העוררת במהלך הערר, נראית לנו סוגיה קשה הרבה יותר. כמוסד תכנון ראינו להתייחס דווקא להקשרים הרחבים יותר, הגם שהערר והעיתירה שהולידה אותו התמקדו בחזותו של המבנה. הסוגיה המשמעותית בעינינו היא הקמתו של נמל חדש, מעֵבֵר לשובר הגלים הקיים, שכן קיבועו של מיתקן ביטחוני משמעותי במקום, יחד עם שטחי ייבוש ושובר גלים חדש, יוצרים למעשה נמל חדש בחלקו המערבי של המפרץ.

עיריית חיפה הציגה בפנינו תכנית אלטרנטיבית להקמת הנמל הצבאי בקטע מזרחי יותר של מפרץ חיפה, המשולב עם נמל מטענים אזרחי, ואילו בקטע המערבי יישאר לפי תכניתה נמל נוסעים אזרחי, שישולב עם פיתוח עירוני ותיירותי של חזית הים. על פני הדברים קיים הגיון רב ברעיון שבחלופה זו, שכן הוא עדיף בראיית הפיתוח העירוני והמטרופוליני, הוא מצמצם את הקונפליקטים עם מרכז התיירות והבילוי המיועד לאזור הנמל המערבי, והוא מאחד את התשתיות הכבדות במזרח הנמל. כאמור גם יו"ר המשיבה הראשונה, מתכנן המחוז, הביע עמדה עקרונית המעדיפה כיוון זה של פיתרון. ואולם בין התוכנית הסכמאטית לבין תכנונו המפורט של נמל צבאי במזרח, מפרידות בדיקות רבות ופרטניות וקונפליקטים שונים עם גורמים נוספים, רובם ככולם אינם צד להליך שבפנינו. פתרון כזה דורש הכרעות עקרוניות ברמת ממשלה ותכנון לאומי, בין צורכי התשתיות האחרות המצויות במקום (פיתוח נמל המטענים האזרחי, העתקת שדה התעופה ועוד). עוד יידרשו בחינות כלכליות ותקציביות משמעותיות, וכן בדיקות סיכונים מיוחדות, בדיקות נגישות ושינוע בים וביבשה ובדיקות נוספות תפעוליות ומבצעיות שלא ניתן לפרטן. הפתרון המוצע עלול גם לפגוע קשה באופציות הקיימות לפיתוח נמל מטענים גדול, שעיריית חיפה חפצה בו מאוד, ואשר אמור אף לאפשר את מימוש חזית הים באזור הנמל המערבי. קשה להעריך את משך הזמן שיידרש לביצוע בדיקות אלה, באזור קשה במיוחד לתכנון, בדיקות אשר רק בסופן ניתן יהיה לדעת האומנם קיימת היתכנות של ממש לחלופה זו. ברי כי מדובר במונחים של שנים.

במצב בו אנו משווים חלופה בדוקה באופן מפורט אל מול אלטרנטיבה רעיונית, שעצם בדיקתה תיקח שנים בשל רמת אי הוודאות ותלותה בהרבה מאוד גורמים, יש לבחון את משמעותו של מימד הזמן בהקשר זה. הגם שמדובר בהחלטות ארוכות טווח, המשנות את פני מפרץ חיפה לדורות, אין אנו רשאים שלא לקחת בחשבון את ההשלכות הביטחוניות והאסטרטגיות של הדחייה בביצוע הפרויקט. על אף הלבטים, בסופו של דבר הגענו כולנו למסקנה, כי לעצם הדחייה בלוח הזמנים יש משמעות ביטחונית קריטית, וכי השיקול האסטרטגי ולוח הזמנים אינם מותרים בידנו לכאורה אלא את החלופה שאושרה בולמ"ב. בחינת חלופה אחרת – מחירה גבוהה מתועלתה, בהתחשב במימד הזמן, מה גם שספק גדול אם בסופו של תהליך הבדיקה נגיע להיתכנות אמיתית של החלופה. בנקודת זמן זו, לא ניתן אפוא לתת פיתרון אחר ליעד האסטרטגי שבפנינו.

למרות כל אלה ובמצב לכאורה של היעדר חלופה וחוסר ברירה, ברור לנו כי, מבחינת העיר חיפה, מדובר בנקודת מפנה קריטית ואנו שותפים לדאגתה של העירייה, כפי שהוצגה היטב בפנינו, בדבר עתיד פיתוחה של חיפה כעיר מגורים ותיירות אטרקטיבית. אמנם המשיב השני טרח להרגיע אותנו בטענה שהנמל החדש ופרויקט הפולינום עצמו לא יוסיפו מגבלות כלשהן על פיתוח חזית הים, אלא שמניעת המגבלה כשלעצמה איננה הבעיה העיקרית וודאי לא היחידה. בנקודת מפנה זו, החשש הוא שהחזון של חיפה ילך ויתרחק ממנה, שכן מול חזית הים (אמנם מעֵבֵר לשובר הגלים הקיים), יבנה למעשה נמל צבאי חדש (נוסף לזה שקיים כיום בתחום שובר הגלים) שיגביר את הפעילות ההנדסית-תשתיתית-צבאית בחלק המערבי של המפרץ.

מצד שני, סבורה הועדה כי זו דווקא ההזדמנות לנצל את נקודת המפנה ולהתניע תהליך ממשי של פינוי חזית הים מפעילות נמלית משמעותית ולהבטיח את פיתוחו של המקום לפעילויות אזרחיות איכותיות, המנצלות את המפגש הייחודי בין העיר לים. תהליך זה נכון שיכלול פינוי בשלבים של הפעילות הצבאית (המגבילה את פיתוח חזית הים) מתוך בריכת הנמל המערבי הקיים והעברתה אל הנמל החדש שמעבר לשובר הגלים הקיים. אפשרות כזו הועלתה בפני המשיב השני במהלך הדיונים בערר והוא הציג לכך הסכמה עקרונית והיתכנות. פתרון כזה יוכל ליצור את האיזון הנכון בין הצורך הביטחוני לבין צרכי העיר חיפה וחזונה, כפי שקיבל ביטוי בתכניות המתאר הארציות 13 ו-30.

איזונים מעין אלה בין שמושי נמל מגוונים וגדולי מימדים לבין עיר החיה ותוססת בעורפם, הם אופייניים לערי נמל רבות ומוצלחות בעולם. כך גם העיר חיפה הותיקה, הפרוסה בתנוחה של תיאטרון מול המפרץ, היא בבסיסה ובהווייתה עיר נמל. המתקנים ההנדסיים, לפעמים גדולי מימדים, כמו רציפים, מנופים, מבנים ימיים, מבני אחזקה וכן הספינות עצמן, ההולכות וגדלות עם השנים, היו תמיד ויהיו גם בעתיד חלק מהנוף העירוני, ולעתים הם מרתקים ומרגשים יותר מאשר מימי המפרץ עצמם. נראה לנו כי יצירת איזונים נכונים, תוך ניצול המצב שנוצר לטובת מימוש פיתוחה של חזית ים עירונית, תוכל להביא לתנופה בפיתוחה של העיר באזור זה, תוך הגשמת היעדים העירוניים, התחברתיים-ימיים והצבאיים כאחד.

איזון בין הצורך הביטחוני לבין צרכי העיר והבטחת ביצועה של חזית הים

משנתקבלה ההחלטה העקרונית בדבר מיקום הפרויקט, השאלה השנייה שעמדה בפנינו היא כיצד ניתן לצמצם את השלכותיו השליליות ואף לרתום אותו למימוש רווחים תכנוניים אפשריים עבור העיר חיפה, כיצד ניתן למנף את הפרויקט ליצירת איזון נכון עם צרכי העיר, במסגרת מכלול אילוצי הזמן, המקום והביטחון. פתרון משוואת האיזון רבת הנעלמים היא החלטה תכנונית מורכבת.

ראשית, אנו מקבלים את כל ההתניות שבהחלטת הולמ"ב. במערך האיזונים הסבוך המביא להחלטתנו, אנו מסתמכים על הבטחות מערכת הביטחון, ובהן פינוי הבה"ד ופינוי החוף השקט, ומן ההכרח יהיה להבטיח קיומן לפני מתן היתר להמשך הפרויקט. במיוחד חשובה בעינינו חזית הים העירונית, שגם העוררת הציגה אותה כיעד מרכזי וכמשאת נפש - מיצוי הפוטנציאל האורבני של מערב הנמל כמתחם תיירות, בידור ומסחר, תוך שיקום העיר התחתית והפיכתה לקמפוס עירוני גדול. האיזון הדרוש מחייב את הבטחת מימושם של תנאים אלה. יצויין כי חזית הים מעוגנת כבר בתכנית ארצית לחופי חיפה וטירת הכרמל (תמ"א 3/13), שאושרה במועצה הארצית לתכנון ובניה ביום 17.4.07.

הולמ"ב דנה בבקשה להיתר למיתקן הביטחוני על כל שלביו, ואישרה אותו, בהצבה תנאים רבים, שכולם כאמור מקובלים עלינו. יחד עם זאת תחולת ההיתר הראשוני כפי שאושר (רי' סעיף 1ד להחלטת הולמ"ב) היא "ביצוע העבודות הימיות להקמת שוברי גלים וייבוש שטחים והקמת רציפים לשלבים א' ו-ב' בלבד על פי המסומן בנספח 3". מקובל עלינו כי ביצוע עבודות אלה, של השלב הראשון, יהיה ללא תנאים נוספים וכי ניתן להתחיל מיידית ביישום בפועל. ואולם באשר לשלבים הבאים של הפרויקט, אנו מורים להתנותם בהכנת תכנית פעולה מחייבת, הכוללת לוחות זמנים, ומצביעה על המשאבים והמקורות לביצוע בשלבים ובמשולב של הרכיבים הבאים:

1. פינוי חזית הים של הנמל המערבי מפעילות נמלית (למעט נמל נוסעים) ופתיחת רציפי הנמל לפעילות עירונית-תיירותית כחזית הים הראשית של העיר חיפה.
2. העתקת כל המתקנים הביטחוניים שבתחום נמל חיפה אל מחוץ לשובר הגלים הקיים.
3. פינוי בה"ד חיל הים מבת גלים ושילוב שטחיו המתפנים ברקמה העירונית-תיירותית, כולל בחינת אפשרות להקמת מעגנה לשימוש תיירות, ספורט, פנאי ודיג בחזיתו.
4. פיתוח טיילת ים רציפה לאורך הנמל המערבי ועד לטיילת בת גלים.

במקביל אנו ממליצים למועצה הארצית לתת הוראה להכנתה של תכנית ארצית מפורטת לקטע זה של מפרץ חיפה, שתבטיח את קיומם של התנאים הללו, וכן את פיתוח הנמל המזרחי, בהתאם להחלטת הממשלה 1710 מיום 27.5.07, ואת שילובו של שדה תעופה בינלאומי אזורי באזור נמל חיפה, או פיתוחו במיקום חלופי במרחב מטרופוליני חיפה. עיגון הפרויקט נשוא ערר זה בתכנית, בקווי מיתאר שאינם מפרטים את תכנון הביטחוניים, הוא לא רק רצוי לשם בחינה משולבת וכוללת של כל ההיבטים. הוא גם מתחייב מפסיקתו של בית המשפט העליון בפסק הדין בעניין הושעיה הנזכר לעיל. מינהל התכנון יביא אפוא בפני המועצה הארצית הצעה להוראה מתאימה.

בנוסף לכך, על מנת להקדים ולהכין את תכנית הפעולה המחייבת כאמור ולהבטיח ביצועם ותקצובם של כל המרכיבים, אנו מציעים להקים צוות בין משרדי בהשתתפות משרדי הפנים, התחבורה, הביטחון,

התשתיות, האוצר והגנת הסביבה - ביחד עם עיריית חיפה - שיכין ויביא את תכנית הפעולה להחלטת ממשלה. אנו ממליצים שניהול הצוות יהיה בידי מנכ"ל משרד רוה"מ או מנכ"ל משרד הפנים.

נציגת שר הביטחון בועדה, סא"ל עדנה פרדו, הביעה שוב ושוב את דאגתה ממצב אפשרי שעלול להיווצר, בו הצוות לא יגיע לידי תכנית פעולה כאמור תוך זמן סביר, והשלבים הבאים של הפרויקט לא יוכלו לקבל היתר בשל גורמים אחרים שאינם בשליטתו של המשיב השני, מבקש היתר. היא ביקשה ליצור מנגנון מעקב ובקרה אחר עבודת הצוות. מאחר שהליך תכנוני זה מנוהל בסד המשפטי של ערר, איננו רואים את עצמנו מוסמכים, עם מתן החלטתנו זו, לשוב ולהתכנס על-מנת לעקוב אחר התקדמות עבודתו של הצוות. אפשר שניתן יהיה לפתח מנגנון מעקב מתאים במסגרת הליכי הכנתה של תכנית המתאר הארצית האמורה לקטע זה של מפרץ חיפה. מכל מקום אם תתמהמה העבודה באופן לא ענייני, והולמ"ב כתוצאה מהחלטתנו זו לא תיתן היתרים לשלבי הבאים של הפרויקט, יהיה המשיב השני רשאי להגיש ערר לועדה זו לפי סעיף 166(א) לחוק.

לקחים נוספים

בטרם נעילת שער-נזכיר שוב את הלקחים ההליכיים העולים מן הטיפול בתיק זה: ראשית, ככל שפרויקט ביטחוני מעלה את הצורך לבדיקת חלופות ברחבי הארץ, או כרוך בסוגיות תכנוניות החורגות מהרמה המחוזית, בחינתו התכנונית כבר בשלבים המוקדמים צריכה להיעשות ברמה ארצית ולא על-ידי מערכת הביטחון בלבד. מאחר שהדיון במיתקן הביטחוני נעשה בולמ"ב, חסרה בדיקתן של השלכות רחבות יותר, מעבר לרמת המחוז. הסדרת העניין מצריכה תיקון חקיקה בפרק ו' לחוק, אך עוד קודם לכן ניתן להחיל זאת בנוהל שיסוכם בין משרד הפנים ומשרד הביטחון, לפיו במקרה המצריך בחינה ארצית תהיה היוועצות מוקדמת בועדת הערר למיתקנים ביטחוניים, בהיותה ועדת המשנה של המועצה הארצית בעלת הסיווג המתאים לעסוק בנושאים אלה. (ועדה זו גם דנה בהתנגדויות שמגישה מערכת הביטחון לתכניות מחוזיות בשל מיתקנים ביטחוניים). שנית, במסגרת יישומה של הלכת הושעיה, חיוני שתוכן תכנית מתאר למיתקנים ביטחוניים, בה יעוגנו המתקנים המשמעותיים, וכן כללים להקמתם של מיתקנים אחרים.

סיכום

לאור כל האמור לעיל, אנו מחליטים פה אחד לדחות חלקית את הערר, באופן שיאושרו רק אותם חלקים בהחלטת הולמ"ב המתייחסים להקמת שוברי הגלים, ייבוש השטחים והקמת רציפים א' ו-ב', ואילו הוצאת ההיתרים לשלבי הביצוע הבאים, וביניהם מבנה הפולינום עצמו, יותנו בהכנת תכנית פעולה מחייבת, הכוללת לוחות זמנים לביצוע משולב של המשימות המפורטות לעיל בעמ' 7. במקביל תובא בפני המועצה הארצית הצעה למתן הוראה לעריכת תוכנית מתאר ארצית לקטע זה של מפרץ חיפה, ויוקם צוות בינמשרדי שיכין החלטת ממשלה אשר תבטיח תיקצובם וביצועם של המרכיבים הדרושים למימושה של חזית הים העירונית של חיפה.

דלית דרוז

יו"ר ועדת הערר למיתקנים ביטחוניים

ניתן היום ט' באלול התשס"ז (29 באוגוסט 2007).