

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בענינים מנהליים

ע"ם 360/08

בפני : כבוד השופטת א' פרוקצ'יה
כבוד השופטת ע' ארבל
כבוד השופט י' דנציגר

המערערים : 1. אדם טבע ודין-אגודה ישראלית להגנת הסביבה
2. מגמה ירוקה

נגד

המשיבים : 1. מדינת ישראל
2. הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז דרום
3. יו"ר הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז דרום
4. הועדה למתקנים ביטחוניים שליד הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז דרום
5. יו"ר הועדה למתקנים ביטחוניים שליד הועדה המחוזית לתכנון ובניה – מחוז דרום
6. המועצה המקומית – תעשייתית רמת חובב

ערעור על פסק הדין של בית המשפט המחוזי בבאר שבע מיום 03/01/2008 בתיק עתמ 395/07 שניתן על ידי כבוד השופטת דברת

בשם המערערים : עו"ד אלי בן ארי, עו"ד נעמה אלעד, עו"ד מתן גרפינקל, עו"ד ציפי אסיר איציק.

בשם המשיבים 1 עד 5 : עו"ד תדמור עציון ועו"ד ענר הלמן

בשם המשיבה 6 : עו"ד חן אביטן, עו"ד אורית פרץ

החלטה

קיימנו דיון המשך בעתירה ביום 11.5.08. בעקבות דיון זה אנו מחליטים כדלקמן :

צירוף המועצה המקומית - תעשייתית רמת חובב כבעלת דין בעתירה

1. בהסכמת בעלי הדין, תצורף המועצה המקומית-תעשייתית רמת חובב כמשיבה בעתירה.

2. ביום 28.2.08 ניתנה החלטת בית משפט זה ובה הוצע לגורמי המדינה כדרך ליישוב המחלוקת בערעור זה, לשקול הגשת תסקיר השפעה על הסביבה (להלן – התסקיר) במתכונת המקובלת בדין, אשר יעסוק במידת ההשפעה האפשרית של איזור רמת חובב על עיר הבהדי"ם המתוכננת, מבחינת זיהום ומפגעים סביבתיים. כן הצענו, כי תסקיר כזה באם יוגש, ייחשף להשגות הציבור במתכונת ובהיקף שיוסכם על הצדדים, או כפי שיוחלט, במידת הצורך, על ידי בית המשפט.

בהודעתה מיום 13.3.08 (להלן – ההודעה) הודיעה המדינה כי היא מסכימה להצעה, ולפיה משרד הבטחון יפעל להכנתו של תסקיר השפעה על הסביבה על סמך הנחיות המשרד להגנת הסביבה. לאחר הכנת התסקיר, הוא יועמד לעיון הציבור, אשר יוכל להתייחס אל תוכנו בכתב בתוך 30 יום. בהמשך, יתקיים דיון בהשגות הציבור, ככל שיהיו כאלה, בפני ועדת מישנה להתנגדויות של הועדה המחוזית לתכנון ובניה של מחוז הדרום, אשר תעביר את המלצותיה לוועדה למתקנים בטחוניים שליד הועדה המחוזית לתכנון ובנייה, מחוז דרום (הוולמ"ב). לאחר קבלת המלצות ועדת המישנה, תתקבל החלטת הוולמ"ב בכל הקשור להשפעת התסקיר על ההיתר שניתן על ידי ידה להקמת עיר הבהדי"ם (פסקה 2 להודעת המדינה).

להערכת המדינה, תהליך הכנת התסקיר, משך הדיון בו, וקבלת ההחלטה הסופית על ידי הוולמ"ב יארך במצטבר כשנה.

חשוב עוד להדגיש, כי המדינה הצהירה בדיון בבית המשפט כי מנוי וגמור עימה שלא לאכלס את עיר הבהדי"ם בטרם ינתן אישור חד-משמעי מטעם הגורמים המקצועיים, לפיו אין כל חשש לקיום סיכון בריאותי כלשהו לחיילי צה"ל שישוהו ויעבדו בעיר הבהדי"ם מפני מפגעים שמקורם באיזור רמת חובב. לטענת המדינה, נמצאו פתרונות מקצועיים מספקים להתמודד עם מפגעים הנובעים ממפעלים באיזור רמת חובב, ונקודת המוצא המנחה את הרשויות הינה כי על מפעלים אלה לקיים מערכת קריטריונים מחמירה ביותר לצורך עמידה בתקני השמירה על איכות הסביבה. סטייה מתקנים אלה עלולה לפגוע בהיתר הניתן למפעל הפוגע להמשיך ולפעול כל עוד לא יתקן את המפגע. לצורך ענין זה, תופעל מערכת פיקוח סביבתי הדוקה ביותר, בין היתר, באמצעות היתרים שינתנו על ידי הרשות המוסמכת מעת לעת, וקביעת תקנים שונים לתיפקוד המפעלים מבחינת הגנה על איכות הסביבה.

המועצה המקומית תעשייתית רמת חובב הדגישה את הפעילות הענפה שהיא מבצעת בפיקוח על הגנת איכות הסביבה בתחום המועצה, ועמדה על האינטרס רב המשקל שהיא עצמה מייחסת להסרת כל גורם סיכון למפגע סביבתי בתחום שטחה, ופעולתה להגשים אינטרס זה.

מתכונת התסקיר

3. על פי הודעת המדינה, תסקיר ההשפעה על הסביבה יוכן על פי הנחיות מעודכנות אשר הוכנו בידי המשרד להגנת הסביבה (ההנחיות צורפו למכתבו של ד"ר יוסי ענבר מיום 12.3.08 אשר צורף כנספח להודעת המדינה).

במהלך הדיון, בקשו המערערות כי התסקיר יתייחס גם לאלמנטים הבאים בהקשר להשפעה אפשרית של הפעילות התעשייתית באיזור רמת חובב על עיר הבהדי"ם:

- (1) זיהום קרקע
- (2) פסולת
- (3) חומרים מסוכנים
- (4) שפכים

אשר לענין הראשון – זיהום קרקע, המדינה הסכימה לבצע בדיקות בנדון.

אשר לשלושת העניינים הנוספים, קבלה המדינה את בקשת בית המשפט לפיה תהיה התייחסות מקצועית מפורטת אליהם בתסקיר שיוגש, תוך הבעת עמדה של הגורמים המקצועיים באשר למידת הרלבנטיות שלהם לסוגיית ההשפעה המיפגעת האפשרית של איזור התעשייה רמת חובב על עיר הבהדי"ם. לענין חומרים מסוכנים צויין על ידי ב"כ המדינה כי דו"ח סיכונים עדכני שיוגש ייבדק על ידי הגורם המקצועי המופקד על עריכת התסקיר, ותהיה התייחסות לכך בתסקיר.

הליך ההתנגדויות

4. המערערות בקשו, לפני משורת הדין, כי פרסום התסקיר לציבור ייעשה, בנוסף לדרכים המקובלות לפרסום תכניות בנין עיר, גם ברשת האינטרנט, כדי להקל על נגישות הציבור לתוכנו. הן הסבירו את בקשתן בחשיבותו המיוחדת של פרוייקט עיר

הבהדי"ם, במשקלו המיוחד של התסקיר בהקשר זה, ובקושי של הציבור להשיג את עותק התסקיר לצורך גיבוש עמדתו.

לא מצאנו כי יש להיענות לבקשה זו. כוונת המדינה היא לפרסם את התסקיר לידיעת הציבור בדרכים המקובלות על פי הדין ביחס לתכניות בנין עיר, ולא ראינו הצדקה לחרוג מן המתכונת הקובלת לפרסום תכניות בענין זה, שאינו שונה במהותו מהליכי תכנון אחרים, הכורכים הגשת תסקירי השפעה על הסביבה.

צמצום צו הביניים

5. ביום 14.1.08 ניתן סעד ארעי בבית משפט זה המונע ביצוע עבודות ופעילות בשטח נשוא המחלוקת, ככל שיש בהם כדי לשנות את פני השטח. צו זה עומד בתוקפו גם היום.

המדינה מבקשת לצמצם את הצו הארעי במקביל להכנת התסקיר, באופן שיאפשר לה לבצע עבודות עפר ותשתית (הנחת צנרת מים, חשמל, וכדומה) על פי היתר שניתן על ידי הוולמ"ב. המדינה מתחייבת, עם זאת, שלא להתחיל בשלב בניית המבנים בעיר הבהדי"ם בטרם תתקבל החלטתה הסופית של הוולמ"ב (פסקה 3 להודעה). המדינה בססה את בקשתה על האיזון הנדרש בין הצורך, מצד אחד, בבחינה נוספת של סוגיית המפגעים, והשפעתה האפשרית על תכנון עיר הבהדי"ם, לעומת החשיבות הציבורית בשמירה על לוח הזמנים שנקבע מבעוד מועד להקמת העיר, והנזקים הכלכליים הגדולים העלולים להיגרם מעיכוב כל העבודות עד לקבלת החלטתה הסופית של הוולמ"ב. המדינה הדגישה בטיעוניה את מערכת הצווים והפיקוח ההדוק המופעל על ידה, ואשר יופעל בעתיד לגבי מפעלים באיזור רמת חובב, ועמדה על תוצאות הסטייה מצווים אלה. כן עמדה על השיקול הכלכלי, אשר במסגרתו, לטענתה, הנזק מעיכוב עבודות העפר והתשתית עד למתן החלטת הוולמ"ב יעלה באופן ניכר על הנזק העלול להיגרם מהחזרת המצב בשטח לקדמותו, באם הדבר יידרש על פי החלטתה הסופית של הוולמ"ב לכשזו תינתן.

כן ציינה המדינה כי אין לראות בביצוע העבודות הראשוניות במקום משום השפעה כלשהי על שיקול הדעת של מוסדות התכנון בסוגיה העומדת בפניהם, אלא משום פעולה מתבקשת מבחינת מאזן הנוחות בנסיבות שנוצרו.

המשיבה 6, המועצה המקומית-תעשייתית רמת חובב, מצטרפת לעמדת המדינה בענין זה.

המעצרות מתנגדות לצמצום הסעד הארעי, האוסר על כל פעולה בשטח עיר הבהדי"ם. לטענתן, יש להמתין לסימו של ההליך התכנוני, ולהכפיף כל פעולה בשטח להחלטה הסופית שתתקבל, שאם לא כן עלולה להיות בפעולות שתתבצענה משום התערבות בלתי ראויה בשיקול הדעת המקצועי של גופי התכנון. עוד נטען, כי ביצוע עבודות בטרם הסתיימו הליכי התכנון עלול ליצור עובדות בשטח שתעמודנה בסתירה להחלטות מוסדות התכנון לכשתינתנה.

שקלנו את בקשתה של המדינה לצמצום הסעד הארעי, ובאנו לכלל המסקנות

הבאות:

בדומה לגישתה של המדינה, כך גם אנו סבורים, כי בנסיבות הענין יש לערוך איזון ראוי בין מכלול שיקולים ואינטרסים ציבוריים הראויים למשקלם היחסי: מחד, נדרשת השלמתה של בחינה מקצועית רצינית של סוגיית המפגעים הקשורה בקרבתו של איזור רמת חובב לעיר הבהדי"ם המתוכננת, שתיעשה במסגרת תסקיר השפעה על הסביבה, שייערך וישמש בסיס להליך נוסף בפני מוסדות התכנון. מצד שני, ההליך המשפטי אותו יזמו המעצרות לוקה בשיהוי כבד ביותר, סובייקטיבי ואובייקטיבי כאחד, הפוגע פגיעה קשה בהיערכות המורכבת ורבת השנים של המדינה בקידום פרויקט עיר הבהדי"ם, אשר הליכי התכנון לגביו התנהלו במשך שנים, והושלמו על פי הדין זמן רב בטרם הוגשה עתירתן של המעצרות. לפגיעה בהיערכות זו ישנה משמעות, בין היתר, מבחינת לוחות הזמנים המתוכננים לביצוע הפרוייקט, ולדחייה ארוכה ישנן עלויות כבדות למדינה ולציבור. נדרש, אפוא, איזון בין השיקולים והאינטרסים השונים המשמשים בענין זה אשר יאפשר, מצד אחד, בחינה סביבתית נוספת על ידי רשויות התכנון, אך זאת מבלי להעצים את נזקי המדינה והציבור, העלולים להיגרם מהמתנה ארוכה נוספת והשבתת כל פעילות בשטח. הפתרון המוצע של ביצוע עבודות שטח חלקיות ומוגבלות ביותר בהיקפן, תוך אפשרות סבירה להחזיר מצב לקדמותו אם הדבר יתחייב, מהווה מענה מאוזן בנסיבות המורכבות של הענין.

לאור האמור, ראינו לנכון לקבל את בקשת המדינה לצמצם את הסעד הארעי

שניתן באופן הבא, ובכפוף לתנאים הבאים:

(א) המדינה תוכל לבצע עבודות עפר ותשתית (צנרת מים, חשמל, וכדומה) בשטח המתוכנן, וזאת במקביל להליך התכנוני הנוסף הכרוך בהגשת תסקיר ההשפעה על הסביבה, ובהחלטת מוסדות התכנון לגביו.

(ב) מובהר בזאת, כי העבודות המותרות בשטח מוגבלות לעבודות עפר ותשתית בלבד, ולא תותר כל עבודה אחרת בשטח, ובכלל זה הקמת מיבנים, בטרם נתקבלה החלטתה הסופית של הוולמ"ב, ובכפוף לה.

(ג) תחילת העבודות תותר רק לאחר שתתבצע בשטח בדיקה של זיהום הקרקע, ולאחר שיתקבלו תוצאות בדיקה זו, ויינקטו כל הפעולות המתחייבות בעקבות תוצאות אלה, הכל בהתאם להוראות הגורם המקצועי המוסמך במשרד להגנת הסביבה. תחילת העבודות בשטח תיעשה רק לאחר שהמשרד להגנת הסביבה יתן את אישורו לכך כי בדיקת זיהום הקרקע ותוצאותיה מאפשרים זאת, ובכפוף לתנאים שיקבע לצורך כך, וכל זאת לא יאוחר מחודשיים מהיום.

(ד) למען הסר כל ספק נבהיר בזאת, כי אנו מניחים שבקיום היתר לביצוע עבודות עפר ותשתית כאמור לעיל, לא יהא משום גורם העשוי להשפיע בדרך כלשהי, במישרין או בעקיפין, על שיקול הדעת המקצועי של מוסדות התכנון, כבואם לבחון את תסקיר ההשפעה על הסביבה שיונח לפניהם, ואת השלכתו על סוגיית התכנון של עיר הבהדי"ם בהיבטי איכות הסביבה ומפגעים בריאותיים.

עוד מובהר בזאת באורח חד משמעי, כי העבודות בשטח, במתכונת חלקית מוגבלת כאמור לעיל, תתבצענה מתוך ידיעת הגורמים המעורבים כי, בין האפשרויות השונות שתתכנה בעקבות החלטות מוסדות התכנון, עשויה אף להידרש פעולה של החזרת מצב השטח, כולו או חלקו לקדמותו, על העלויות הכרוכות בכך.

6. בהסכמת הצדדים, הערעור ישאר תלוי ועומד בפנינו נכון לעת זו.

בעלי הדין מתבקשים להגיש לבית המשפט הודעות עידכון בעוד 6 חודשים, ולציין בהם פרטים לגבי מהלכי התכנון שהתבצעו במהלך תקופה זו, ולציין פרטים ביחס לעבודות שנעשו בשטח, וכל נתונים אחרים רלבנטיים וחשובים לענין.

ניתנה היום, ח' באייר תשס"ח (13.5.08).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט