

בין הפרוצדורה והמהות – על יחסי הגומלין בין הכרעות והחלטות מערכת המשפט לבין החלטות ועדות התכנון בתחום התכנון הסביבתי

איריס האן

תקציר

לתחום התכנון מערכת יחסים עמוקה ונרחבת במיוחד עם מערכת המשפט, מכמה סיבות: הסדרה מפורטת וממוקדת באמצעות חוק התכנון והבניה; מעמדן החוקי של תכניות כחוקיות משנה, כלומר כשל תקנה; והמעורבות הגוברת של עמותות ואזרחים בהליכי התכנון ובתוצריו. מול כל אלו עומד עיקרון יסודי לפיו מעורבות בתי המשפט בהחלטות מוסדות התכנון נעשית במשורה.

המאמר מתמקד ביחסי הגומלין בין הכרעות והחלטות מערכת המשפט לבין ההחלטות בוועדות התכנון, בכמה סוגיות הנוגעות להיבטים של תכנון סביבתי. בסוגיית התכנון המפורט ביהמ"ש מכיר בכך כי תכנון מפורט מאפשר לבחון באופן מדויק את ההשלכות הסביבתיות של התכנית, מבטיח שקיפות ומעניק את מלוא האפשרות לציבור להתנגד ולהשפיע. זאת בהשוואה לתכנון גמיש ומאפשר הכולל אי וודאות סביבתית רבה.

לעילת הסבירות חשיבות ראשונה במעלה בתחום התכנון והבניה בכלל, ובהיבטים של תכנון סביבתי בפרט, וביהמ"ש נדרש אליה לא אחת. קיומה של עילת הסבירות מכוון את החלטות מוסדות התכנון, ביודעם כי החלטותיהם יעמדו לביקורת שיפוטית.

תסקירי השפעה על הסביבה נדונו רבות בפסיקה. ביהמ"ש מייחס חשיבות רבה לשיקולים הסביבתיים בתכנון, למקומו ולנחיצותו של התסקיר ככלי משמעותי המאפשר קבלת החלטות על יסוד מידע מלא. בשונה מהמעמד המשפטי המוגן יחסית ממנו נהנים תסקירי ההשפעה על הסביבה, כמו גם ההגנה על חופי הים, ההגנה המשפטית על ערכי טבע מתאפיינת באי וודאות רבה, ובחוסר עקביות לגבי התערבות ביהמ"ש בשיקול דעתם של מוסדות התכנון כדי למנוע פגיעה בערכי טבע ובתי גידול.

מערכת המשפט, כמו גם מדיניות התכנון משקפים תפיסות עולם, דעות ומודעות. עד שלא נטמיע הבנה מעמיקה בדבר חשיבות השמירה על ערכים סביבתיים, והתובנה כי קיומנו ורווחתנו תלויים בקיומן של מערכות טבעיות מתפקדות ובריאיות – נמשיך להתנהל בקרבות מאסף, במישורים האינסופיים של אי הוודאות שבין הפרוצדורה למהות.

מילות מפתח

תכנון סביבתי
תסקירי השפעה על
הסביבה
משפט סביבתי
חוק התכנון והבניה
ארגוני סביבה

האן, א'. (2025). בין הפרוצדורה והמהות – על יחסי הגומלין בין הכרעות והחלטות מערכת המשפט לבין החלטות ועדות התכנון בתחום התכנון הסביבתי. *תכנון*, 22 (2).

זאת בסופו של יום, קיים קשר הדוק בין פרוצדורה לבין מהות, שהרי הליכים נועדו מטיבם לשרת מדיניות או תכלית מסוימת¹. החוק משתרע על 280 סעיפים (ובהם סעיפי משנה לרוב), שש תוספות, ולמעלה ממאה שינויים שבוצעו בו לאורך השנים, ומהווה כר נרחב להליכים משפטיים.

מעמדן החוקי של תכניות – מעמדן של תכניות הוא של חקיקת משנה, דהיינו מעמד של תקנה, באופן שונה מתוצריהן של מרבית המערכות המינהליות האחרות. מכאן נובע ממשק משמעותי בין מערכת התכנון למערכת המשפט, בכמה מישורים, ובהם: (1) כל סטייה מתכנית

מטבע הדברים, כמעט לכל תחום ותחום בחיינו יש ממשק עם מערכת המשפט, אך דומה שתחום התכנון מקיים עימה מערכת יחסית עמוקה ונרחבת במיוחד, וזאת מכמה סיבות:

הסדרה מפורטת וממוקדת באמצעות חוק התכנון והבניה – חוק התכנון והבניה הינו מקיף ומפורט, ומגדיר בין היתר את הליכי התכנון (וועדות התכנון והליכי התכנון) את תוצריו (סוגי תכניות) והיבטים כלכליים כמו פיצויים והיטלי השבחה. אמנם החוק הוא במהותו חוק פרוצדורלי, ואינו עוסק בשאלות מהותיות ובהן מטרות התכנון, קהלי היעד אשר הוא נועד לשרת (דנה וזינגר, 2015), וכו'. ועם

המשפט, מצד הבקרה השיפוטית על מוסדות התכנון. כפי שניתן להתרשם, גם מהמובאות במאמר זה, הפסיקה עוצבה במידה רבה על ידי עתירות של ארגוני סביבה ופעילים ובהם 'אדם טבע ודין' ו'החברה להגנת הטבע'.

מאמר זה יתמקד ביחסי הגומלין בין הכרעות והחלטות מערכת המשפט לבין ההחלטות בוועדות התכנון, בכמה סוגיות הנוגעות להיבטים של תכנון סביבתי. המאמר יסקור כמה מההחלטות המשמעותיות שהתקבלו בבתי המשפט בנושאים אלו, ויבחן את האופן בו החלטותיו השפיעו על מדיניות התכנון ועל יישומה בפועל על ידי הוועדות השונות.

חובת התכנון המפורט

סוגיית מידת הפירוט בתכניות מעוגנת בס' 145 (ז) לחוק המפרט מה על תכנית מפורטת לכלול, ונדונה בהרחבה בספרות ובפסיקה. ניתן לתמוה ולשאול מה לדיון בנושא מידת הפירוט בתכנון ולהיבטים סביבתיים: דומה שמרחק רב מאוד נמתח בין העניין הפרוצדורלי לכאורה העוסק בשאלת מידת הפירוט של תכניות המאפשרת הוצאת היתרי בנייה, לבין הערכים ושיקולי המדיניות העומדים בבסיס התכנון הסביבתי. בפועל, לאורך השנים, תוכניות והחלטות רבות הגיעו לבתי המשפט בטענה כי אינן מפורטות דיין, וכי העדר הפירוט וגמישות היתר שמאפשרת התכנית – פוגעים באינטרסים הסביבתיים ובזכות הציבור להשפיע על התוצר הסופי והמפורט של התכנית.

בעמ"מ 2605/18, עיריית חיפה ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה ואח' (להלן **פרשת בז"ן**) נדון ערעור על החלטת ביהמ"ש לעניינים מינהליים, אשר דחה עתירות שהוגשו כנגד וועדות התכנון לאשר את תכנית חפאג/1200/ב למתחם בתי זיקוק לנפט מפרץ חיפה (מתחם בז"ן).

הטענה המרכזית שנדונה בערעור נוגעת למידת הפירוט של התכנית, והאם די בפירוט זה כדי להוציא היתר בניה. בעניין זה קבע ביהמ"ש כי במידת הפירוט של התכנית אין די כדי להתיר באופן בלתי מסווג הקמה של מתקנים או מבנים חדשים בעלי השפעה סביבתית ניכרת, וכי במקום בו יתבקש לאשר הקמת מתקן כזה – יהיה צורך להכין תכנית מפורטת ולאשר אותה בהליכים הקבועים בדיון.

ביהמ"ש ציין בהחלטתו את פוטנציאל הסיכון הסביבתי של השימושים אותם מתירה התכנית, ובשים לב לסיכונים אלו קבע כי "[...] בשים לב להשלכות הפוטנציאליות של מתקנים אלה על הסביבה, לקרבתו של מתחם בז"ן לריכוזי אוכלוסייה משמעותיים [...] איני סבור כי ניתן להסתפק בהסדרים הכלליים שבתכנית"⁴ [...].

עוד עמד ביהמ"ש על הפער בין מידת האפקטיביות של תסקיר ההשפעה על הסביבה שהוכן לתכנית, לבין מידת הפירוט שלה, וקבע כי "[...] מטבע הדברים, ומשהתכנית לא כוללת פירוט על אודות המתקנים החדשים שייבנו בשטחה,

(ומהיתר) היא בגדר עבירה ומקימה עילה להליכים פליליים, בצד המינהליים, המעוגנים בחוק התכנון והבניה עצמו. (2) מעמדה של תכנית כ'חקוקה בסלע' מעניק מצד אחד נצחיות קיום (לטוב ולרע) אך מצד שני גם מצמצם מאוד את הגמישות, ואת היכולת לשנות את התכניות ולהתאימן למציאות המשתנה במהירות, אלא באמצעות תכנית חדשה (דנה וזינגר 2015).

מעורבות גוברת של עמותות ואזרחים בהליכי התכנון ובתוצריו – מעורבות זו מובילה לא אחת את הקונפליקטים אל הזירה המשפטית בניסיון להטמיע שינויים בתוצרי התכנון, ולשפר את האינטרסים המיוצגים על-ידי אזרחים או גופים. הצפיפות הגוברת, התחרות המעצימה על שימושי הקרקע, אذילות משאב הקרקע, והעובדה כי קביעת עובדות תכנוניות יוצרת מצב בלתי הפיך – הופכות את מערכת התכנון לזירה סוערת המגיעה רבות גם למערכת המשפט.

מול כל אלו עומד עיקרון יסודי לפיו "כלל נקוט הוא בדינו כי בית המשפט אינו שם עצמו בנעליהן של רשויות התכנון ואין הוא מעמיד את שיקול דעתו שלו תחת שיקול דעתן המקצועי של אותן רשויות. התערבותו של בית המשפט בהחלטות של רשויות התכנון נעשית במשורה, בעילות מובהקות המצדיקות התערבות במעשה המינהלי כגון: חריגה מסמכות, חוסר תום לב או חריגה קיצונית ממתחם הסבירות"² [...] וכי "בימ"ש אינו נדרש לביקורת על שיקולים תכנוניים-מקצועיים [...] וכי ביהמ"ש אינו "מתכנן על"³ [...].

לכאורה, הלכה זו מציבה גבול ברור מאוד בין ההיבטים המינהליים-פרוצדורליים של תחום התכנון המצויים בסמכות בית המשפט, לבין תחומי התוכן, המצויים כולם באופן בלעדי בממלכתן של ועדות התכנון. כלל זה אכן מונע מבית המשפט להיות "מתכנן על" ולהפוך בפועל לערכאה תכנונית נוספת, אך עילות ההתערבות עדיין מותירות מרחב פתוח באמצעות עילות הפתוחות יחסית לפרשנות כמו חריגה קיצונית ממתחם הסבירות או חוסר תום לב, וזאת בנוסף לתביעה במקרים של פגמים פרוצדורליים גרידא, שלא אחת מבטאים פגם מהותי.

תחום התכנון מתאפיין במציאת האיזון בין אינטרסים רבים ומגוונים. בתוך אלו נודע משקל משמעותי להיבטים הסביבתיים, וזאת מכמה סיבות: (1) העובדה כי החלטות תכנוניות יוצרות מציאות בלתי הפיכה, ומשאב הקרקע הינו משאב אדיל, המצוי במחסור חריף בישראל (2) הדרך המשמעותית ביותר לשמירה על הטבע היא באמצעות שמירה על שטחים פתוחים גדולים, רציפים ומתפקדים, שההכרעה על גורלם נקבעת בוועדות התכנון (3) ההשלכות הסביבתיות הרבות של פרויקטי פיתוח על בריאות האדם, ובהם מפגעי ריח, זיהום אויר, חשיפה לחומרים מסוכנים ועוד. מסיבות אלו הפכה מערכת התכנון לזירה משמעותית עבור פעילים וארגוני הסביבה (פירסט, 2018), ובעקבותיה גם מערכת

בהקשר זה מופנות לקביעות מקצועיות של מוסדות התכנון, שהסתמכו על עמדתם של המשרד להגנת הסביבה ומשרד הבריאות, בתחום מומחיותם. [...] העדפה של חוות דעת מקצועית אחת על פני רעותה על ידי מוסדות התכנון אינה מקימה עילה להתערבות בית משפט זה, במיוחד עת עסקינן בסוגיות מקצועיות מובהקות שבהן נהנית הרשות מהידע המקצועי, מהמומחיות ומהניסיון הרלוונטיים לקבלת ההחלטה⁶ [...]"

תסקיר השפעה על הסביבה

תסקיר השפעה על הסביבה מוגדר בס' 2 לחוק התכנון והבניה כ"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".

התסקיר מהווה כלי מרכזי, גם אם לא יחיד בתחום התכנון הסביבתי, ונועד להניח תשתית קבלת החלטות בפני כל בעלי העניין: התסקיר הוא "כלי מקצועי ואובייקטיבי שנועד להעמיד בידי הרשויות, מוסדות התכנון, היזם והציבור את המידע הנדרש כדי לגבש דעה מושכלת ומבוססת ידע בדבר ניצול של משאבי הטבע (כגון קרקע, אוויר נקי, מים) או בדבר עוצמת החשיפה של התושבים למפגעים (כגון זיהום אוויר ורעש). התסקיר מאפשר לבדוק אם אלו סבירים ביחס לתרומתו הכלכלית והחברתית של הפרויקט. על סמך המידע שבתסקיר, מקבלי החלטות יכולים לאשר הקמתו של פרויקט, להעמיד בפניו סייגים, לשנותו בצורה זו או אחרת או אף לבטלו כליל. תסקיר ההשפעה על הסביבה נועד למזער את הפגיעה האפשרית של פעולות פיתוח במשאבי הסביבה. עם זאת, התסקיר עשוי גם להפיג חששות לא מוצדקים בדבר השפעות שליליות של פרויקט על סביבתו⁷".

חשיבות התסקיר מודגשת גם בבג"צ 9409/05 (פרשת כביש 9): "לתסקיר ההשפעה על הסביבה יש חשיבות קריטית בהבאת השיקולים הסביבתיים כשיקולים מרכזיים במסגרת הליכי התכנון ובהצבתם אל מול שיקולי הפיתוח והשיקולים הרלוונטיים האחרים [...]".

נראה שתסקיר ההשפעה על הסביבה מקבל מבית המשפט חיזוק מתמשך בדבר חשיבותו, בדבר הבכורה של התסקיר על אמצעי בחינה אחרים כמו חוות דעת. זאת, כביטוי למשקל המיוחד שביהמ"ש מייחס לשיקולים הסביבתיים בתכנון.

בצד תסקיר ההשפעה על הסביבה, התפתחו עם השנים מסמכים סביבתיים מקבילים נוספים, ולא אחת הגיעה לבית המשפט השאלה האם לתכנית מסוימת נדרשת היתה הכנת תסקיר, או ניתן היה להכין לה מסמך סביבתי או חוות דעת סביבתית בלבד.

גם התסקיר שבצידה לא יכול להתבסס על נתונים פרטניים הקשורים בהם ולא יכול לבחון את ההשלכות הסביבתיות הנלוות לפעולתם [...] מתקני הייצור העתידיים [...] טרם ידועים ועל כן לא יכולים היו לשמש מסד לתסקיר ההשפעה שצורף לתכנית שהופקדה⁵ [...]"

לסיכום נקודה זו, ניתן להיווכח כי התכנון המפורט מבטיח סוג של ערובה למידת ההטמעה של נורמות סביבתיות בתכנון, לעומת תכנון גמיש ומאפשר. תכנון מפורט מאפשר לבחון באופן מדויק את ההשלכות הסביבתיות ולהיערך בהתאם, מבטיח שקיפות ומעניק את מלוא האפשרות לציבור להתנגד ולהשפיע.

סבירות ההחלטות

אחת מעילות ההתערבות של בית המשפט בהחלטות של מוסדות התכנון, היא עילת הסבירות, במקרים בהם השתכנע בית המשפט כי מוסד התכנון חרג באופן קיצוני ממתחם הסבירות. עילת הסבירות עלתה לכותרות סביב ההפיכה המשטרית, עם הכוונה לבטלה. עיקר הדיון הציבורי נסב על ההקשרים הפוליטיים של עילת הסבירות, בנוגע למינויים למשל, אך נודעת לה חשיבות ראשונה במעלה בתחום התכנון והבניה.

בנייר עמדה שהוכן על ידי ארגוני הסביבה בנושא זה, הוסבר כי מבחן הסבירות, בהקשר של תכנון ובניה, משמש ככלי פרשני לבחינה של החלטות תכנוניות. ארגוני הסביבה הביעו חשש כי הניסוח הגורף של החוק, עלול לפגוע בעילות מינהליות נוספות, המשמשות ככלי פרשני במבחן הסבירות, ובכלל זה קבלת החלטות על בסיס תשתית עובדתית הולמת ומספקת, חובת הנמקה, ובחינת חלופות. עוד נטען כי במרחב בו החלטות מינהליות תהיינה חסינות מעילת הסבירות, עולה חשש ממשי לניצול לרעה, במובן שהחלטות רבות, המתקבלות כיום בדרג המקצועי בלבד, יועברו לקבלת גושפנקה של הדרג הפוליטי, באופן שיזכה אותן מחסינות שיפוטית. מצב זה הינו מסוכן מבחינת האינטרס הציבורי.

לכאורה, עילת ההתערבות של בית המשפט הינה מצומצמת יחסית ושמורה למקרים חריגים יחסית, של חריגה קיצונית ממתחם הסבירות. ואולם, עצם קיומה של נורמה זו, ושל הביקורת השיפוטית על מוסדות התכנון בדמות החובה לעמוד במבחן הסבירות – הינו בעל חשיבות עצומה. זאת, מאחר ובiodעם כי הם נתונים לביקורת שיפוטית, מוסדות התכנון מקפידים על קיומו של הליך תכנון ראוי ומלא, בכדי שהתכנית 'תעבור את מבחן בג"צ'.

גם בפרשת בז"ן נדונה שאלת סבירות ההוראות הסביבתיות שנקבעו בה, במקרה זה ביהמ"ש מצא כי אין מקום להתערב בקביעת ביהמ"ש קמא לפיהן הוראותיה הסביבתיות של התכנית סבירות. ביהמ"ש קובע כי "השגות ארגוני הסביבה

סוגיית תסקיר ההשפעה על הסביבה נדונה גם בפרשת בז"ן שהוזכרה לעיל. ביהמ"ש קושר בין התכנון המפורט לבין הבחינה הסביבתית, וקובע כי חוות דעת סביבתית שנקבע כי תיערך בשלב הבקשה להיתר, אינה יכולה להחליף את התסקיר: "[...] החובה שהוטלה בתכנית להכין חוות דעת סביבתית לצד הבקשה להיתר לא נפרטה לדרישות פרטיקולריות ותוכנה נותר במידה רבה עמום ונתון לשיקול דעתה של הוועדה המשותפת [...] לפיכך, איני סבור שחוות הדעת הסביבתית יכולה לשמש תחליף לבחינה המקיפה והיסודית שנעשית בשלב התכנון [...] דברים אלה אמורים ביתר שאלת בעניינו אנו, מקום שבו למצער חלק ממתקני הייצור העתידיים הם בעלי פוטנציאל משמעותי לפגיעה בסביבה ובציבור"⁸ [...]

אחד המקרים הבולטים בהם נדרש ביהמ"ש גם לתוכן התסקיר, ובמיוחד לפרק בחינת החלופות בו, הוא פרשת כביש 9, שנדונה בבג"ץ 9409/05 אדם טבע ודין נ' הוועדה הארצית לתכנון ובניה של תשתיות לאומיות. מדובר בתכנית לתשתית לאומית, תת"ל 3, לסלילת כביש 9 שנועד לחבר בין כבישים 2, 4, ו-6, ושבחלקו המערבי אמור לעבור בפארק השרון.

ביהמ"ש קובע כי "[...] העיגון הסטטוטורי המפורש של השיקולים הסביבתיים במסגרת תסקיר השפעה על הסביבה מלמד על המשקל המיוחד שניתן לשיקולים הסביבתיים במסגרת הליכי התכנון [...] ככלל, כאשר מדובר בתכניות בעלות השפעות סביבתיות ניכרות וארוכות טווח על מוסד התכנון ליתן משקל רב ביותר לשיקול הסביבתי ובמיוחד בתכניות בעלות פוטנציאל לפגיעה משמעותית בסביבה כך שעורך התסקיר יונחה לערוך תסקיר חלופות, שבו ייבחנו חלופות תכנוניות אפשריות לתכנית המוצעת, ולא אך חלופות הנוגעות לאופן היישום של אותה בחירה."

במקרה זה קבע ביהמ"ש כי נפל פגם בסבירות ההנחיות שניתנו בנוגע לתסקיר ההשפעה על הסביבה, בכך שלא ניתנו הנחיות לבחון את החלופות התכנוניות העקרוניות לתוואי המוצע של כביש 9. כתוצאה מכך, בשל העדר תסקיר השפעה על הסביבה הבוחן את כל החלופות לתוואי המוצע – ביטל ביהמ"ש את החלטות הות"ל והממשלה הנוגעות לאישור החלק המערבי של הכביש.

פרשת אפולוניה עוסקת בתכנית מועדפת לדירור, תמ"ל 1004/א המשתרעת על שטח של כ-1,000 דונם, מצפון לשכונת נוף ים בהרצליה, ונועדה להקמת שכונת מגורים בת 3,000 יח"ד. התכנית חלה על שטח שבתחומו פעל מפעל תע"ש נוף ים שעסק בין היתר בייצור תחמושת, וכתוצאה מכך היא כוללת קרקעות ומי תהום מזוהמים. הדיון בתכנית עבר 3 ערכאות, עד לדיון נוסף בביהמ"ש העליון בהרכב של 7 שופטים⁹. השאלה שנדונה בדיון הנוסף היא הפקדתה ואישורה של תכנית בנייה המתייחסת למתחם הכולל קרקעות ומי תהום מזוהמים, בטרם ביצוע סקר סיכונים סביבתי.

בעת"מ 43830-12-24 החברה להגנת הטבע נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז הדרום ואחרים, נדונה שאלה זו בהרחבה. נשוא העתירה היא תכנית נרחבת ביוזמת רשות מקרקעי ישראל, המשתרעת על שטח של כ-9,000 דונם וכוללת 8,000 יח"ד (עם אפשרות הרחבה ל-10,000 יח"ד). התכנית חלה על שטח המוגדר בתמ"א 35 כבעל רגישות סביבתית נופית גבוהה, והיא בגדר 'תכנית להרחבה ניכרת' כמוגדר בתמ"א.

לאורך כל דיוני הוועדה המחוזית בתכנית, קיבלה הוועדה בדעת רוב את ההחלטה לקדם את התכנית על יסוד הכנת נספח נופי סביבתי, וזאת כנגד דעתו החולקת של המשרד להגנת הסביבה שדרש באופן עקבי את ההכנה של תסקיר השפעה על הסביבה ושנותר לאורך כל הדרך בדעת מיעוט.

ביהמ"ש המחוזי קבע כי "נפל פגם מהותי בהחלטות מוסדות התכנון אשר קידמו את התוכניות ללא עריכת תסקיר השפעה על הסביבה וללא שעמד בפניהם אף המסמך הנופי סביבתי שהוועדה עצמה ראתה לנכון להורות על הכנתו [...]". ביהמ"ש ביטל את החלטת ועדת המשנה להתנגדויות אשר דחתה התנגדויות שהוגשו לתכנית, וקבע כי התכנית תוחזר לדיון מחודש בוועדה המחוזית לאחר שיוכן לה תסקיר. ביהמ"ש קובע כי היישום השגוי של תקנות התסקירים, אישור התכנית בהעדר תשתית עובדתית מספקת תוך התבססות על מסמך אקולוגי לא עדכני – הינם פגמים מהותיים המצדיקים התערבות שיפוטית.

בעת"מ 51782-10-22 החברה להגנת הטבע ואחר' נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה ואחר', נדונה תכנית להפרדה מפלסית בצומת אורה, שאושרה על יסוד חוות דעת סביבתית (המשתרעת על כ-350 עמודים), אך מבלי שהוכן לה תסקיר השפעה על הסביבה. תכנית זו עמדה במוקד מאבק ציבורי נרחב, בשל היותה רכיב חיוני בפתרון התחבורתי לבנייה השנויה במחלוקת ברכס לבן, וחלק מכביש הטבעת המערבית, השנוי במחלוקת עזה גם הוא.

ביהמ"ש מקבל את טענות העותרים וקובע כי חוות הדעת הסביבתית, שאין חולק שהיא מפורטת ונרחבת – אינה מהווה תחליף לתסקיר, ואף משמיע ביקורת כלפי יוזמי התכנית שנמנעו מהזמנת תסקיר השפעה על הסביבה, ביוזמה כי זו דרך המלך. ביהמ"ש מסיים את פסיקתו במסר, לפיו "[...] לבסוף נצרכת הערה למסר שעלול לעלות מקבלת עמדת המשיבים, לפיה רשאי מי שמגיש תכנית, ואפילו המדובר ביוזמה ציבורית, להזמין חוות דעת מטעמו, ולעקוף בכך את תקנות התסקירים, תוך ריקונן מתוכנן. אילו סברתי לקבל את טענות המשיבים, נכרך היה בכך מסר בעייתי עד מאד כלפי מוסד תסקירי הסביבה, וספק אם נכון לבתי המשפט לתת יד לדבר. שלא לדבר על כך, שקבלת עמדת המשיבים אף מנוגדת לפסיקת בית המשפט העליון ביחס למעמדם הרם של תסקירי הסביבה."

פרשת ניו מג'דל: תכנית להרחבת מג'דל שמס, בצדו הדרום מערבי של היישוב, על גבי הר קטע, שבתחומו נמצא ריכוז יוצא דופן של מינים המוגדרים בסכנת הכחדה. כנגד אישור התכנית הגישה רט"ג עתירה מינהלית¹¹ בה פרשה את ייחודו של שטח התכנית מבחינה בוטאנית, וחשיבותו לשמירת הטבע. הרשות פירטה גם פגמים שנפלו לשיטתה באיסוף הנתונים האקולוגיים סביבתיים, וטענה כי ההחלטה התקבלה ללא תשתית עובדתית מספקת. בין היתר נטען, ועל כך לא היתה מחלוקת בין הצדדים, כי החלופות להרחבת היישוב נבחנו ללא תסקיר השפעה על הסביבה וכי הנספח הסביבתי שהוכן לתכנית נפסל על ידי היועץ הסביבתי לוועדה.

ביהמ"ש דחה את העתירה, לאחר שהתרשם כי השטח בו מדובר הוא החלופה הרלוונטית היחידה, ומשכן "הרי שההחלטה לבנות על חלופה זו, היא החלטה מתחייבת וסבירה מקצועית ותכנונית, תהיה הפגיעה האקולוגית הסביבתית שבתכנון זה אשר תהיה¹² [...]"

על החלטה זו הגישה רט"ג ערעור לבית המשפט העליון¹³, אך זה מצא כי ההליכים לאישור התכנית אמנם "לא התנהלו באופן מיטבי מבחינת ההצגה הסדורה של חלופות ההחלטה" אך קבע כי אין די בפגמים שנפלו כדי להצדיק את הערעור ולהתערב בהחלטות וועדות התכנון.

התוצאה היא העדר התערבות שיפוטית בתכנית שאין חולק כי פגיעתה הסביבתית היא חמורה, וכי נפלו פגמים באישורה.

מנגד, במקרה אחר, הובילה רט"ג מאבק מתמשך בוועדות התכנון לקידום חלופה שפגיעתה בסביבה פחותה, כחלק מתכנון מחלפון ציפורי. חלופה סביבתית יותר נדחתה לאורך כל דיוני וועדות התכנון, והוגשה בגין דחייתה עתירה מינהלית¹⁴. ביהמ"ש היה קשוב לטיעונים שהועלו על ידי העותרות, מה שהוביל להידברות, שבשלה להסכמה בין הצדדים על בחירתו של תוואי מוסכם, ולמחיקת העתירה.

אי הוודאות מותרת אמנם מקרים כגון ניו מג'דל, ורבים אחרים, מחוץ לתחומי ההתערבות השיפוטית, ואינה נותנת סעד לעותרים הסביבתיים, אך עצם קיומה מהווה גם הוא סוג של אמצעי בקרה. זאת מאחר ואין לדעת מתי יבחר בית המשפט להתערב ולפסול החלטה, דבר המוביל להשתדלות להטמיע שיקולים סביבתיים בהליך ככל שניתן, כדי להגדיל את חוסנה של התכנית מול ביקורת שיפוטית אפשרית.

מילות סיכום

מערכת היחסים בין בתי המשפט לבין וועדות התכנון מגלמת את מערך האיזונים והבלמים בין הרשות המבצעת לרשות השופטת. תכלית קיומם של איזונים ובלמים אלו היא טיוב המעשה המינהלי, לטובת האינטרס הציבורי, ובכלל זה ההגנה על הטבע והסביבה. האם מערכת היחסים

ביהמ"ש קבע כי החלטת הותמ"ל להפקיד ולאשר את התכנית התקבלה על יסוד תשתית עובדתית חסרה, וזאת בהתבסס על ההוראות הנוגעות להכנת תסקירי השפעה על הסביבה. כתוצאה מפגמים בהליך נפגעה ממש גם זכות ההשתתפות של הציבור בהליך התכנוני. עוצמת הפגמים, בתכנית המסדירה פיתוח במתחם בעל רגישות סביבתית גבוהה, מצדיקה את ביטול ההחלטות בדבר הפקדת התכנית ואישורה, וכך אכן קבע ביהמ"ש בדעת רוב (6 כנגד 1).

ביהמ"ש קבע כי המידע שהוצג לוועדה בנושא זיהומי הקרקע בתחום התכנית ואפשרויות הטיפול בהן – היה חלקי ביותר, ובהיבטים מסויימים, בהם סוגיית זיהום מי התהום, לא התקבלו נתונים כלל. המידע שהוצג לוועדה לא כלל פירוט בדבר הסיכונים המצויים בקרקע, ולכן לא נקבעו בתכנית הנחיות ומגבלות לגבי דרכי ומתקני הטיפול, אותן היה נדרש לפרט בשלבים הבאים של התכנון, כתוצאה מכך נפגעו גם השקיפות ושיתוף הציבור העומדים ביסוד ההליך התכנוני.

עוד קבע ביהמ"ש כי נקודת הזמן הרלוונטית העיקרית לבחינת תסקיר ההשפעה על הסביבה שצורף לתכנית, היא בדיון בהחלטת ההפקדה. אלא שבתסקיר שצורף לתכנית המופקדת היו חסרים נתונים מהותיים באופן שפגע ביכולתו למלא את התפקיד המיועד לו בהליך התכנון.

פרשה זו ממחישה שוב, את החשיבות שמייחס ביהמ"ש לשיקולים הסביבתיים בתכנון, למקומו ולנחיצותו של התסקיר ככלי משמעותי המאפשר קבלת החלטות על יסוד מידע מלא.

הדוגמאות שהובאו לעיל מציגות התייצבות נחרצת של בתי המשפט להגנה על מעמדם של תסקירי השפעה על הסביבה, ובמקרים בהם זה השתכנע כי נפלו פגמים מינהליים מהותיים, במיוחד בנוגע לשטחים בעלי רגישות סביבתית גבוהה. ואולם, אלו דוגמאות בלבד, ובפועל המציאות מורכבת הרבה יותר, וצפויה הרבה פחות.

שיקול הדעת השיפוטי הינו רחב, התערבותם של בתי המשפט בהחלטות מוסדות התכנון הינה מצומצמת, כפי שצויין בתחילת הדברים, ואי הוודאות לגבי תוצאות ההליך המשפטי – הינה רבה.

אמנם תסקיר ההשפעה על הסביבה נהנה ממעמד מוגן יחסית, וישנם ערכים סביבתיים שזכו להכרה מיוחדת בפסיקה, כמו ההגנה על חופי הים¹⁵, אך במקרים רבים אחרים בית המשפט לא התערב בכדי למנוע פגיעה בערכי הטבע, ושתי הדוגמאות להלן ימחישו בעיקר את אי הוודאות האופפת את השאלה מתי יתערב ביהמ"ש בשיקול דעתם של מוסדות התכנון כדי למנוע פגיעה בערכי טבע ובתי גידול, ומתי לא. בשני מקרים אלו יוזמת ההליך היא רשות הטבע והגנים (רט"ג), תאגיד סטטוטורי האמון על שמירת ערכי הטבע בישראל, הממעתת בייזום הליכים מינהליים כנגד ועדות התכנון.

הוסיף להרכב הועדה המחוזית במחוזות הצפון והדרום את נציגי שרת ההתיישבות והמשימות הלאומיות, וזאת בהתאם להחלטת ממשלה מס' 137 בנושא זה. אותו תיקון לחוק גם הגדיל גם את חלקם של נציגי הממשלה במועצה הארצית לתכנון ולבניה. דוגמא נוספת היא המאבק שניטש בשנת 2014, ובסופו צלח – להוצאת נציגי אירגוני הסביבה, החקלאות והבריאות מאחד הועדות החשובות ברמה הארצית – הולנת"ע. מובן כי להרכב חברי הועדה, ולמשקלם בה – יש השלכה ישירה על התוכן והמהות של ההחלטות המתקבלות בה.

2. ע"מ 2418/03 צ'רלס מילגרום נ' בועדה המחוזית לתכנון ובניה, מפי כב' השופטת אסתר חיות, לימים נשיאת ביהמ"ש העליון. זהו ציטוט אחד מני רבים בתחום התכנון והבניה
3. ע"מ 2605/18 עיריית חיפה ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה ואחר.
4. ס' 50 לפסק הדין, מפי כב' השופט פוגלמן
5. שם, ס' 52
6. ע"מ 2605/18 עיריית חיפה נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח', ס' 90 בפסק הדין
7. אתר המשרד להגנת הסביבה
8. ע"מ 2605/18 עיריית חיפה ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה, ס' 56 בפסק הדין
9. דנ"מ 4753/19 עיריית הרצליה ואדם טבע ודין נ' הועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור ואח' (להלן פרשת אפולוניה)
10. ראו למשל בע"מ 2273/03 אי התכלת שותפות כללית ואח' נ' החברה להגנת הטבע ואח' (פרשת מרינה הרצליה), וכן שרית דנה ושלום זינגר, דיני התכנון והבניה, עמ' 41, שם מודגש גם כי השמירה על הסביבה החופית, בצד משקל היתר שניתן לה בפסיקה, היא אחת משני השיקולים התכנוניים היחידים (יחד עם השמירה על הקרקע החקלאית) – אליהם התייחס המחוקק בחוק התכנון והבניה.
11. ע"מ 30308-05-22 רשות הטבע והגנים נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה – מחוז הצפון
12. שם, ס' 47 לפסק הדין
13. ע"מ 1021/24 הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה ואח'.
14. ע"מ 37101-10-14 רשות הטבע והגנים ואח' נ' ועדת משנה לשמיעת התנגדויות של הועדה המחוזית ואח'

הנוכחית אכן ממלאת תכלית זו? האם הביקורת השיפוטית על החלטות מוסדות התכנון אכן השפיעה עליהם לטובת הטמעה משמעותית יותר של שיקולים סביבתיים?

קשה לענות על שאלות אלו באופן חד משמעי, בוודאי מבלי להתייחס לאקלים הרחב יותר בתוכו פועלת מערכת התכנון. בשנים האחרונות אנו עדים לריבוי הליכים מזורזים ומקוצרים לתכנון ובניה, בין היתר באמצעות הותמ"ל, לביזור דרמטי של הליכי התכנון לטובת ריבוי הליכים של "one stop shop" – תכנון ארצי ברמה מפורטת (תמ"א מפורטת, ות"ל או ותמ"ל); לפטורים מהיתרים ומתכנית בנסיבות רבות, ולתוצאה הקשה מבחינה סביבתית של כל אלו: שחיקה במעמד התכנון המרחבי האזורי, שחיקה מתמשכת במשקלם של ההיבטים הסביבתיים בתכנון, ופיתוח ובינוי נרחבים על שטחים פתוחים תוך פגיעה באדם, בסביבה ובטבע.

במבחן התוצאה, בתי המשפט לא עצרו ואף לא האטו את המגמות המדאיות. ייתכן והדבר נובע מהסיבה הפשוטה כי הליכים אלו הם תוצר של שינויי חקיקה מכוונים ומגמתיים, ושל יישום מדיניות תכנון שבשנים האחרונות שמה את הדגש על אינטרס הפיתוח, גם במחיר של פגיעה סביבתית.

ישראל היא מדינה צפופה, והתחרות על משאב הקרקע בה היא קשה. קצב גידול האוכלוסייה מואץ, וצרכי הפיתוח הולכים וגוברים. השלכת התכנון היא לדורות, וההחלטות המתקבלות בוועדות יוצרות מציאות בלתי הפיכה וסופית. כל אלו הופכים את בית המשפט לכתובת שאירגוני הסביבה נושאים אליה את עיניהם ולא חדלים מלחפש בה סעד. ריבוי הליכי התכנון נטולי זכות הערר (תמ"א, ותמ"ל וות"ל), דהיינו שלילת אינסטנציה תכנונית פנימית – אך מאיץ מגמה זו.

האם בית המשפט אכן יכול לכוון את הספינה ליעד המגלם תפיסה אחראית יותר לסביבה ולדורות הבאים? בסופו של יום, החוק, התקנות, הפסיקה, כמו גם מדיניות התכנון – משקפים הלכי רוח, תפיסות עולם, דעות ומודעות.

דומה שאף מערכת לבדה אינה יכולה ליצור שינוי דרמטי. עד שלא תחלחל בקריבנו התובנה המעמיקה בדבר חשיבות השמירה על ערכים סביבתיים, והתובנה הכה פשוטה אך המכרעת – כי קיומנו ורווחתנו תלויים בקיומן של מערכות טבעיות מתפקדות ובריאות – נמשיך להתנהל בקרבות מאסף, במישורים האינסופיים של אי הוודאות שבין הפרוצדורה למהות.

הערות

1. כך למשל, ורק לשם הדוגמא: הרכב ועדות התכנון ששונה לאורך השנים מבטא את תפיסת המחוקק לגבי הזהות והמשקל של האינטרסים השונים שעל התכנון לייצג. תיקון מס' 152 לחוק התכנון והבניה (תשפ"ד-2024)

מקורות

דנה, ש., זינגר, ש. (2015). דיני תכנון ובניה.
פירסט, ב. (2018). ירוקים זועקים, סיפורו של האקטיביזם הסביבתי בישראל, רסלינג
עמדת ארגוני הסביבה בנושא הצעת חוק יסוד: השפיטה (תיקון – עילת הסבירות),
מכתב לח"כ שמחה רוטמן, יו"ר ועדת החוקה, מיום 20.6.2023

איריס האן, מתכננת סביבתית ועורכת דין, פרופ' חברה אורחת בטכניון. בעלת תואר ראשון בחקלאות (בהצטיינות) מהאוניברסיטה העברית בירושלים, תואר ראשון במשפטים (בהצטיינות) מהמרכז הבינתחומי בהרצליה, ותואר שני בתכנון ערים ואזורים בטכניון (בהצטיינות). עבודת התיזה, בהנחיית פרופ' רחל אלתרמן, עסקה ב"זכויות במקרקעין והכושר לשמר שטחים פתוחים בישראל". בעלת ניסיון בתכנון סביבתי כמתכננת סביבתית וראש תחום תכנון ומחקר בחברה להגנת הטבע, ונציגת אירגוני הסביבה הלא ממשלתיים במועצה הארצית לתכנון ולבניה ובוועדה הארצית לתשתיות לאומיות, ראש אגף תכנון במשרד להגנת הסביבה (במילוי מקום), וכיועצת בתחום התכנון הסביבתי במיגזר הפרטי. בשנים 2016 עד 2023 כיהנה כמנכ"לית החברה להגנת הטבע. כיום יועצת עצמאית, מרצה במסלול לתכנון ערים ואזורים בטכניון וממקימות עמותת גחלילית לאכיפה אזרחית.

irisophir1@gmail.com