



מערך הקליניקות
הפקולטה למשפטים
אוניברסיטת בר-אילן

הקליניקה לרגולציה סביבתית
Environmental Regulation Clinic

כ"ט סיון תש"פ
21 יוני 2020

sar@sviva.gov.il

tichsk117@gmail.com

לכבוד:

גב' נטליה אברבונד
מנהלת לשכת התכנון
המנהל האזרחי.

ח"כ גילה גמליאלי
שרת הגנת הסביבה
המשרד להגנת הסביבה

שלום רב,

הנדון: הקמת מתקן לשריפת פסולת בישוב מישור אדומים בניגוד לתכנית המתאר הקיימת.

1. בשנת 2005, אושרה תכנית מתאר מפורטת 58/420/7 ל"אס"פ מישור אדומים" (להלן: "התוכנית") להקמת אתר להטמנת פסולת. על בסיס תכנית זו, מנהל התכנון מעוניין להקים מתקן לשריפת פסולת. לאחרונה קיבלנו פנייה כי יש כוונה להקים על בסיס התוכנית משרפת פסולת. מהלך זה הינו בניגוד לעקרונות הבסיסיים של דיני התכנון והבנייה והמשפט המנהלי. אבקשך לפעול לאלתר ולהבטיח שלא יינתן היתר בנייה שאינו תואם את התוכנית, וללא תסקיר השפעה על הסביבה מעודכן כמפורט להלן.
2. סעיף 1.3.4 לתוכנית, "מטרת התכנית", קובע במפורש שייעוד התוכנית הוא אתר לסילוק פסולת, **בדרך של הטמנה**. בנוסף, כל סעיף בתכנית המתייחס לצורת הבנייה, מתייחס למתקן כמתקן הטמנה, ללא יוצא מן הכלל. יתרה מזאת, סעיף 5.7.5.4 אוסר על הדלקת אש בתחומי האתר. מכך עולה כי לא רק שהיתר הבנייה אינו תואם את התוכנית המאושרת, הוא סותר אותה באופן ברור.
3. אמנם, דיני התכנון והבנייה מהחוק הישראלי אינם תקפים באופן ישיר באזור איו"ש, אך נפסק בעבר, כי על השטחים ורשויות התכנון חל משטר של "תפיסה לוחמתית" (בג"ץ 281/11 ראש מועצת בית איכסא נ' שר הביטחון, פסקה 25 (6.9.2011)). על פי כללי המשפט הבינלאומי שואב המפקד הצבאי את סמכותו משלושה מקורות עיקריים: כללי המשפט הבינלאומי המנהגי; הדין המקומי שהיה קיים באזור עובר לתפיסתו(בענייננו- הדין הירדני); חקיקה חדשה שחוקקה על ידי הממשל הצבאי (בג"ץ 69/81 אבו עיטה נ' ...).



אוניברסיטת בר-אילן
Bar-Ilan University

מען למכתבים: מערך הקליניקות - חינוך משפטי לצדק חברתי - הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן, רמת גן 5290002, ישראל
Postal Address: Clinical Legal Education Program - Faculty of Law, Bar-Ilan University, Ramat Gan 5290002, Israel
<http://law-clinics.biu.ac.il> • envclinic.biu.ac.il • Yotam.shlomo@biu.ac.il • Tel/Fax: 972 + 3 531 8814 : טל/פקס

מפקד אזור יהודה ושומרון, פ"ד לז(2) 197, 310 (1983). סעיף 17 ל"חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים מספר 79 לשנת 1966 (החוק הירדני), החל בשטחי איו"ש קובע כי ישנה זכות לכל אדם, גוף או מוסד שיש לו יד בדבר, להגיש התנגדות על תכנית תכנון אזורית. אישור היתר בנייה הסותר את התכנית המקורית שאושרה לא מאפשר התנגדות למבנה שעתיד להיבנות בפועל, וכך נפגעת זכות זו.

4. המפקד הצבאי אף כפוף לעקרונות המשפט המנהלי (ראו לדוגמה בג"ץ 2056/04 **מועצת הכפר בית סוריק נ' ממשלת ישראל**, פסקה 38). בכלל זה החובה לנהוג בסבירות ומידתיות. מתן היתר בנייה בניגוד לתוכנית מאושרת, הוא לא סביר ובלי מידתיות. **במיוחד כאשר אין מניעה לעריכת תוכנית חדשה שתכלול תסקיר השפעה על הסביבה**.

5. יפים לעניין זה דבריו של בית המשפט בעניין עת"מ (חי) 904-10-16 **שריף הינדי נ' ועדת הערר המחוזית מחוז חיפה** (נבו 30.4.2017). בעניין מעמדן של תקנות הרישוי, אשר מחייבות כי היתר בנייה יינתן בהתאם לתוכנית מפורטת מאושרת: "תקנות הרישוי אמנם אינן חלות בענייננו, אולם הוראותיהן, הן לעניין המועדים והן לעניין השיקולים שעל רשות הרישוי לשקול, ממילא משקפות נורמות שעל פיהן חייבת לנהוג כל רשות מנהלית באשר היא."

6. **אחד העקרונות המרכזיים במשפט המנהלי היא החובה לקבל החלטה על בסיס תשתית עובדתית מלאה**. החלטה על הקמת משרפת פסולת צריכה להיעשות על בסיס תשתית עובדתית מלאה. לכן, יש צורך בעריכת תסקיר השפעה על הסביבה המתייחס להקמת משרפה. במקרה דנן, לא נמצא תסקיר הבוחן את ההשפעה הסביבתית של משרפת פסולת, בדגש על כזו המוקמת בסמוך לאזור מגורים, ולא נסקרו חלופות שונות להתמודדות עם פסולת והשפעתן הסביבתית לעומת המתקן לשריפת פסולת.

7. בפסק הדין בג"ץ 297/82 **ברגר נ' שר הפנים**, נקבע כי יש לבסס החלטות מנהליות על תשתית עובדתית מלאה ועדכנית. יש לקחת בחשבון חומר רלוונטי חדש שאותו ניתן להשיג באמצעים סבירים, ונתונים שנבדקו ועובדו כהלכה. במקרה לפנינו, כאמור, לא נמצא תסקיר עדכני הבוחן את ההשפעה הסביבתית של מתקן שריפת פסולת. כמו כן, בג"ץ 802/89 **נסמאן נ' מפקד כוחות צה"ל בחבל עזה**, קובע כי העדרה של תשתית עובדתית מספקת לביסוס ההחלטה המנהלית עלולה להביא לפסילתה של ההחלטה.

8. בג"ץ 987/94 **יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת**, פ"ד מח, קובע כי הליך גיבושה של התשתית הראייתית העומדת בבסיס ההחלטה המנהלית צריך שיעמוד בארבעה מבחנים - מבחן איסוף הנתונים, מבחן השייכות לעניין, מבחן אמינות הנתונים ומבחן הראיות המהותיות. כאשר מדובר בפגיעה בזכויות אדם, שני המבחנים האחרונים הופכים נוקשים יותר, ועל הרשות המנהלית להציג תשתית ראייתית מוצקה ומשכנעת יותר. לעמדתנו, ניתן לומר כי מתקן שריפת פסולת בסמוך לאזור מגורים, עלול לפגוע בבריאות התושבים ובתוך כך גם בביטחונם, לכן מדובר בסוגיה הקשורה בפגיעה בזכויות אדם בסיסיות, זאת מעבר לכך שזכותם להתנגד לתכנית, לא מתאפשרת כאשר לא ניתנה הזדמנות להתנגד לתכנית העדכנית.

9. הדרישה לתשתית עובדתית מלאה, אף קשורה לדרישה כי היתר בנייה יינתן אך ורק בהתאם לתוכנית מפורטת – וקל וחומר שבהתאם לקבוע בה. **בדיני התכנון והבנייה מודגשת החשיבות של מתן היתר בנייה בתאם לתוכנית בעלת רמת פירוט רבה.** ס'145(ז) לחוק התכנון והבנייה מורה כי על מנת שתכנית תאושר, על התוכנית להיות מפורטת דייה. הסעיף מונה מספר דרישות ספציפיות. על התוכנית לספק "תשתית נורמטיבית נאותה לביצוע הבנייה" וכן להיות "בדרגת פירוט סבירה אשר תקבע את הפרטים הנוגעים לבנייה על המקרקעין ולשימוש בהם". (ראו ע"א 7654/00 ועדת ערר מחוזית, חיפה נ' חברה לבנין הירדן בע"מ, פ"ד נז(2) 895-905-904 (2003)). מתן היתר לבניית משרפה מקום בו התוכנית מאשר מטמנה, הוא בניגוד חריף לעיקרון זה.

10. בעניין בג"צ 613/79 **בתי זיקוק לנפט בע"מ נ' בית-הדין הארצי**, נקבע כי ככל שהשפעה הסביבתית של תכנית הבנייה משמעותית יותר, כך הדרישה לתכנית מפורטת מתגברת. העקרונות המשפטיים שבבסיס פסק דין זה, חלים אף על רשויות התכנון הפועלות באיו"ש. פסק הדין בעניין הרחבת בתי הזיקוק בחיפה, שניתן לאחרונה, עע"ם 2605/18 **עיריית חיפה נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה** (פורסם בנבו, 28.7.2019) הדגיש את החובה להבטיח שהיתרי בנייה יינתנו בהתבסס על תוכנית שבה יפורטו מלוא הסיכונים הסביבתיים מהתוכנית.

11. אנו רוצים להדגיש את העובדה שמתקן זה עתיד לקום בסמיכות לאזורי מגורים, כאשר מדובר במתקן ראשון מסוגו בארץ, שהשפעותיו הסביבתיות, הן לטווח הארוך והן לטווח הקצר, לא נסקרו כלל. לא ייתכן שמתקן שלא נבנה מעולם במדינת ישראל יבנה ללא תכנית רלוונטית ומפורטת, ללא אפשרות התנגדות מצד תושבי האזור, וללא חוות דעת ותסקיר הבוחן את ההשפעה שלו על הסביבה הקרובה לו והרחוקה ממנו.

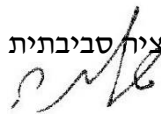
12. מעבר להשפעה הנקודתית של מתקן זה על תושבי מישור אדומים, מהלך כזה עלול לפתוח פתח לבנייה בניגוד לתוכניות מאושרות. מהלך כזה עלול להיות מסוכן לסביבה ולדמוקרטיה, שכן זכות ההתנגדות העומדת לתושבים לא מתאפשרת כאשר אין שקיפות מלאה.

13. לנוכח כל האמור לעיל, לעמדתנו אין לקדם מתן היתר בנייה להקמת משרפה על בסיס התוכנית.

בברכה,

עו"ד יותם שלמה

מנהל הקליניקה לרגולציה סביבתית



העתק:

מר דוד יהלום, מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה : nadia@sviva.gov.il

המכתב הוכן בסיוע אלעד מדר וליאור ממון