



הליכי התכנון להקמת עיר הבה"דים בסמוך לרמת חובב בראי עקרונות המשפט הסביבתי

נעמה הלר¹

תקציר

המאמר דן בהשפעת ההליכים התכנוניים שנבעו מהחלטה בית המשפט העליון בערעור שהגישה אדם טבע ודין לפיה הליכי התכנון בניית עיר הבה"דים בסמוך לרמת חובב צריכים להיות כפופים לעריכת תסקיר השפעה על הסביבה שיעמוד לעיון הציבור ולהשגותיו. המאמר מתמקד בשתי סוגיות תכנוניות: היות התוכנית ראשונה שמערכת הבטחון נאלצה להכין בהליך תכנוני רגיל והיותו דוגמא לאופן שניתן לשפר מפגע סביבתי קיים. המאמר מצביע גם על השפעת החלטה על ראשית הכפפת מערכת הבטחון לדיני התכנון והבניה ומצביע על הצורך לשינוי חוק התכנון והבניה בנושא זה. בסיום עוסק המאמר בזיקה בין מטרות ותוצאות ההליכים המשפטיים והתכנוניים של הקמת עיר הבה"דים ובין פיתוח ויישום העיקרון הסביבתי-משפטי בדבר פיתוח בר קיימא.

מבוא

בחודש במאי 2008, בערעור שהגישה "אדם, טבע ודין" (להלן: אט"ד),² פסק בית המשפט העליון שלפני שיותר למערכת הבטחון לבנות את עיר הבה"דים בצומת הנגב, סמוך לרמת חובב, עליה לערוך תסקיר השפעה על הסביבה, שיעסוק במידת ההשפעה האפשרית של אזור התעשייה ברמת חובב על עיר הבה"דים המתוכננת מבחינת זיהום ומפגעים סביבתיים. עוד נקבע כי ממצאי ומסקנות התסקיר יועמדו לעיון הציבור וכי אלו ידונו במסגרת הליך של השגות בפני הועדה המחוזית לתכנון ולבניה במחוז דרום.

עיר הבה"דים, הינה התוכנית של מערכת הבטחון להקים בסיס הדרכה בצומת הנגב אשר עתיד לשכן כ-11,000 חיילים, בסמוך לאיזור התעשייה ברמת חובב. התערבותו של בית המשפט העליון בהליכי התכנון להקמת עיר הבה"דים, נדרשה בשל העובדה כי למרות שהתוכנית להקמת העיר, היתה ברובה בעלת מאפיינים אזרחיים והיא פורסמה וקודמה באופן פומבי וגלוי על-ידי מערכת הבטחון בכלי התקשורת, הליך התכנון להקמתה נעשה באופן חשאי וסודי מכוח הוראות פרק ו' לחוק התכנון והבניה. מלבד העדר שקיפות בולט זה בהליך האישור להקמתה של עיר הבה"דים, הרי שבנסיבות הייחודיות של הקמת העיר, הפגם העיקרי בהליכי אישור התוכנית, נבע מכך שלמרות קרבתו של בסיס ההדרכה המתוכנן לרמת חובב, שהינו איזור תעשייה עתיר חומרים מזהמים ומסוכנים, לא כלל הליך התכנון של העיר, בחינה של ההשלכות הבריאותיות של קרבתה של עיר הבה"דים לאיזור תעשייה זה, במסגרת הכלי הסטטוטורי של תסקיר השפעה על הסביבה.

החלטת בית המשפט העליון הניעה שרשרת של הליכי תכנון מפורטים, במסגרתם ערכה מערכת הבטחון תסקיר השפעה על הסביבה בפקוחו





הלך: עיר הבה"דים והמשפט הסביבתי

ובהנחייתו של המשרד להגנת הסביבה, שנחשף להשגות הציבור אשר נידונו במסגרת הליך השגות בפני הועדה המחוזית לתכנון ולבניה שבמחוז דרום. תובנות הליך ההשגות באו לידי ביטוי במסגרת תוכנית מתאר מקומית ומפורטת להקמת עיר הבה"דים. התוכנית קבעה הוראות ברורות לפיהן הליכי התכנון להקמת ואכלוס העיר יותנו בהתקדמות הטיפול במפגעי רמת חובב, בהתאם ליעדים ברורים, מחייבים ומדידים, אשר הינם שקופים וידועים לציבור ומשך גם נתונים לביקורתו.

מאמר זה עוסק בהליכים המשפטיים והתכנוניים שניהלה אט"ד בנוגע להקמת עיר הבה"דים סמוך לרמת חובב. במסגרת זו למאמר שלוש מטרות עיקריות:

ראשית, המאמר מבקש לתאר את השתלשלות ההליכים המשפטיים והתכנוניים בנושא זה ואת השלכות תוצאותיו על מערכת התכנון והמשפט הסביבתי. להליכים התכנוניים והמשפטיים הנוגעים להקמת עיר הבה"דים פוטנציאל השפעה על שתי סוגיות מרכזיות בתחום התכנון:

- הראשון, היותה של התוכנית להקמת עיר הבה"דים, התוכנית הראשונה של מערכת הבטחון אשר הוכנה במסגרת הליך תכנוני אזרחי ושקוף. כך, הן עריכת תסקיר ההשפעה על הסביבה, הן בחינתו במסגרת הליך שקוף של השגות ושיתוף ציבור והן הכנת תוכנית מתאר מפורטת ושקופה להקמת עיר הבה"דים, הינם הליכים אשר מערכת הבטחון פטורה מהם לפי לשונו של פרק ו' לחוק התכנון והבניה. אולם לאור ההתפתחויות בדין הישראלי של איזון שיקוליבטחון עם עקרונות דמוקרטיים והגנה על זכויות אדם, נקבע על-ידי בית המשפט העליון כי מן הראוי לחייב את מערכת הבטחון להחיל עקרונות תכנון אזרחיים על הליך התכנון להקמת עיר הבה"דים, אף אם אינה מחויבת לכך במסגרת החוק. לפיכך, יש בתיאור ההליכים שהובילו ליצירתה ולגיבושה של התוכנית להקמת עיר הבה"דים, ללמד על האופן בו יכולים הליכי תכנון נוספים של מערכת הבטחון להשתלב במערכת התכנון האזרחית ולהוות זרו ודוגמא להליכים דומים בעתיד.

- השני, התוכנית להקמת עיר הבה"דים בזיקה לשיפור מפגעי רמת חובב, מהווה דוגמא לאופן בו הליך תכנוני יכול לתרום לשיפור של מפגע סביבתי, אשר קיים עוד לפני התהוות התוכנית ואשר משפיע על המוצע בה. כך, תסקיר ההשפעה על הסביבה אותו חויבה מערכת הבטחון לערוך, נועד לבחון דרכים לצמצום השפעותיו של מפגע סביבתי קיים (איזור התעשייה ברמת חובב) על פרויקט מתוכנן (עיר הבה"דים). זאת להבדיל מהשימוש השכיח בתסקירי השפעה על הסביבה אשר נועד לבחון השפעתם של פרויקטים מוצעים על סביבתם. בעניין זה ממצאי ומסקנות תסקיר ההשפעה על הסביבה הובילו לכך כי בתוכנית להקמת עיר הבה"דים נקבעו הוראות מחייבות אשר מתנות את התקדמות הליכי התכנון של העיר בטיפול במפגעי הזיהום הנובעים מרמת חובב. בנוסף, הוקמה מכוח הוראות התוכנית ועדת מעקב אשר תפקידה לבחון את האופן בו מטופלים מפגעים אלו לאורך שלבי התוכנית. לפיכך, יש בתיאור ההליכים הנוגעים להקמת עיר הבה"דים סמוך לרמת חובב, כדי ללמד על האופן שבו ניתן לרתום את הליכי התכנון על מנת ליצור שינוי סביבתי ובריאותי ביחס למפגע קיים אשר עתיד להשפיע על אישורה ועיצובה של תוכנית.





בנוסף, נועד תיאור ההליכים המשפטיים והתכנוניים לחשוף את הדינמיקה של תהליכי שינוי חברתי בממשק המשפטי-תכנוני ובפרט לעמוד על השלבים הרבים, השונים והמורכבים הן בערכאות השיפוט והן במוסדות התכנון שבאמצעותם הושג השינוי הנורמטיבי והתודעתי לאופן בו פועלת מערכת הבטחון בתחום התכנוני וכן לשיפור מצב הזיהום הסביבתי ברמת חובב³.

שנית, המאמר נועד להצביע על הבעייתיות הרבה הן מבחינת שיקולי הגנה על הסביבה והן מבחינת מנהל תקין של המעמד המיוחד שחוק התכנון והבניה מעניק למערכת הבטחון. מעמד מיוחד זה הוא שאפשר מלכתחילה למערכת הבטחון להקים את עיר הבה"דים ללא עריכת תסקיר השפעה על הסביבה. במסגרת ההליך התכנוני להקמת עיר הבה"דים יושמה למעשה האבחנה בין תוכניות להקמת מתקנים בטחוניים בעלות מאפיינים של סודיות או דחיות לבין תוכניות להקמת מתקנים בטחוניים אשר נעדרות ברובן מאפיינים אלו. משמעותה היישומית-משפטית של אבחנה זו הינה כי כאשר מדובר בתוכנית להקמת מתקן בטחוני אשר נעדר מאפיינים של סודיות או דחיות, על מערכת הבטחון ליישם כללים ועקרונות תכנוניים סטטוטוריים אשר חלים על כלל מערכת התכנון האזרחית. במסגרת זו נועד המאמר להדגיש את השפעת החלטתו של בית המשפט העליון במקרה של עיר הבה"דים על התהליך ההדרגתי של הכפפת מערכת הבטחון לדיני התכנון והבניה האזרחיים וכן להצביע על הצורך, לצד הפרשנות המצמצמת והראויה של בית המשפט העליון לאוטונומיה התכנונית הניתנת למערכת הבטחון במסגרת החוק, לשינוי חוק התכנון והבניה הארכאי בנושא זה.

שלישית, המאמר נועד לדון בזיקה בין מטרות ותוצאות ההליכים המשפטיים והתכנוניים בנוגע להליכי הקמתה של עיר הבה"דים בסמוך לרמת חובב ובין פיתוח ויישומו של העקרון הסביבתי-משפטי בדבר פיתוח בר קיימא. כך, ההליך המשפטי שיזמה אטי"ד לא נועד למנוע פיתוח (היינו את הקמתו של הבסיס) אלא להבטיח כי פיתוח אמיתי וארוך טווח אינו יכול להתקיים ללא הסדרה נאותה של פעילות תעשייתית בעלת פוטנציאל לפגיעה בסביבה ובבריאות. במסגרת זו הדרישה היתה שהליכי תכנון העיר יהיו כפופים ומותנים בטיפול בזיהום הנובע מרמת חובב ובכך ליצור מציאות סביבתית חדשה הן עבור תושבי הנגב אשר סובלים במשך שנים ממפגעים אלו והן עבור משתכניה העתידיים של עיר הבה"דים. בכך ממחישים ההליכים המשפטיים והתכנוניים הנוגעים להקמת עיר הבה"דים את החשיבה הסביבתית החדשה אשר נפרדת מהדיכוטומיה הפשטנית של שימור מול פיתוח ומבקשת להציע סוג אחר של פיתוח.

עיר הבה"דים: הזיהום הסביבתי מחבל במימוש חזון פיתוח הנגב

עיר הבה"דים היא תוכנית של ממשלת ישראל ומערכת הבטחון להעתיק את בסיסי ההדרכה של צה"ל ממרכז הארץ לדרומה ולהקים בסיס הדרכה בצומת הנגב, שבו צפויים לגור כ-11 אלף חיילים סדירים ואנשי קבע.⁴ תוכנית זו הוצגה בהחלטות ממשלה, במסמכים רשמיים ובשיח הציבורי כתוכנית שנועדה לקדם אינטרסים צבאיים ולאומיים ממדרגה ראשונה ושעתידה לתרום לרווחתם של חיילי צה"ל, לתושבי מדינת ישראל כולה ולתושבי הנגב בפרט.





הלר: עיר הבה"דים והמשפט הסביבתי

בתחום הצבאי הוצגה התוכנית כפרויקט הדגל בתחום ההדרכה של מקצועות תומכי לחימה, שכן מדובר בהקמתו של מתחם גדול של בסיסי הדרכה במבחר מקצועות – לוגיסטיקה, תקשוב, חימוש, רפואה ועוד – שירוכזו תחת קורת גג אחת. ברמה הלאומית הוצגה התוכנית כפרויקט שמגשים את חזונו של דוד בן גוריון לפיתוח הנגב ושיש בו כדי לתרום לנגב ולמדינת ישראל במגוון תחומים, באמצעות ניצול יעיל ומיטבי של קרקעות המדינה שיפוגו באזור המרכז, שבו אוזלות עתודות הקרקע, פיתוח של הנגב בתחום התשתית והתעסוקה ומעבר של כוח אדם לדרום. ביטוי להיבטים אלו נמצא בנייר עמדה של הרשות לפיתוח הנגב שכותרתו השלכות עתידיות והשפעות הצפויות על יישובי הנגב ותושבי האזור כתוצאה מן המעבר של קריית ההדרכה הצה"לית (עיר הבה"דים) לצומת הנגב:⁵

בחדש דצמבר 2003 אישרה ממשלת ישראל בראשותו של אריאל שרון את הקמתה של עיר הבה"דים בצומת הנגב. בכך ניתן אור ירוק לפרויקט לאומי רחב היקף ואדיר מימדים שנועד להעביר דרומה את מרבית בסיסי ההדרכה של צה"ל. למהלך הנדון ישנן השלכות מרחיקות לכת, זהו צעד אסטרטגי מן המעלה הראשונה. לבנייתה של עיר הבה"דים בצומת הנגב קשת נרחבת של השלכות חשובות ומהותיות הנוגעות לעתיד האזור ולתושביו. נראה כי קשה להעריך את סך כל ההשפעה של המהלך האמור עוד בטרם זה החל, אך קיימת הנחה משותפת מרכזית לכל התחזיות: המעבר הינו בגדר "חבל הצלה" לנגב כולו, ובאם מסיבות כאלו ואחרות לא יזכה לצאת לפועל, הרי שהדבר יהווה פגיעה אנושה בעתיד יישובי הנגב, ויש הטוענים אף כי זהו "גזר דין מוות" לאזרחי הנגב.

גם בתגובת המדינה שהוגשה לבית המשפט העליון במסגרת הערעור שהגישה אט"ד, הוצגה עיר הבה"דים כפרויקט בעל חשיבות לאומית עליונה כחלק מחזון פיתוח הנגב:⁶

פרויקט הקמת אגד מחנות ההדרכה, הינו פרויקט רחב היקף בעל חשיבות צבאית ולאומית עליונה. בנוסף, למיקומו של הפרויקט דווקא במיקום המתוכנן – חשיבות רבה מבחינת פיתוח הנגב וההתיישבות... אין חולקין כי 60 שנה לאחר הקמת המדינה, הנגב טרם הופרח במידה המקווה. אין חולקין גם על החשיבות הלאומית הרבה שבהפרכת הנגב. בשנים האחרונות עושה ממשלת ישראל מאמצים גדלים והולכים לממש חזון זה.

אולם, מכשול מרכזי שעמד בפני הגשמת יעדים אלה הוא מיקומו העתידי של הבסיס, במרחק של כשענה קילומטרים בלבד מאזור התעשייה הכימית ברמת חובב, אשר הוגדר על ידי המשרד להגנת הסביבה כ"אחד מאזורי התעשייה המורכבים מסוגם בעולם".⁷ באזור התעשייה רמת חובב פועלים כ-17 מפעלים כימיים גדולים, אשר פולטים כמויות גדולות של שפכים כימיים וזיהום אוויר. כמו כן, מהווים המפעלים צרכנים ויצרנים גדולים של חומרים מסוכנים. בנוסף, פועל במקום האתר הארצי לסילוק פסולת רעילה. כך, מהווה האזור מקור לזיהום אוויר קבוע הנפלט ממקורות מוקדיים (ארובות) ובלתי מוקדיים (בריכות, דליפות, ועוד) כאחד, לשפכים רעילים, למטרדי ריח ולפליטות בלתי מבוקרות בעת אירועי תאונה או תקלה. 8 למרות המודעות הציבורית והשלטונית הרחבה בדבר הסכנות לבריאות הציבור הנובעות מפעילות המפעלים ברמת חובב, הפיקוח על הפעילות התעשייתית ברמת חובב שמש במשך שנים דגם לניהול סביבתי כושל.⁸





על רקע זה עורר מיקומה המתוכנן של עיר הבה"דים עניין ציבורי רב, בשל הדאגה לבריאותם של החיילים והחיילות שעתידיים להגיע למקום מכוח פקודה במסגרת שירותם הצבאי ולהיחשף לתנאים הסביבתיים השוררים באזור.

החלטת הוועדה למתקנים ביטחוניים לאשר את הקמת עיר הבה"דים סמוך לרמת חובב

במשך שנים פעלה אט"ד כדי לצמצם את הזיהום ואת המפגעים הסביבתיים הנובעים מרמת חובב, לשפר ככל האפשר את בריאות הציבור המתגורר באזור ולהבטיח מינהל סביבתי תקין¹⁰. עם החלטת הממשלה להקים את עיר הבה"דים סמוך לרמת חובב ננקטו פעולות אלה ביתר שאת כדי להבטיח שהתוכנית תצא לפועל רק לאחר שייבחנו ההשלכות הבריאותיות של הקרבה לאזור התעשייה ורק לאחר שיתוקנו הליקויים והפגמים הנובעים ממנו.

ואולם, חרף פעולות אלה, בראשית נובמבר 2007 נודע מכלי התקשורת שהוועדה למתקנים ביטחוניים (להלן: הולמ"ב), שהיא ועדה מיוחדת לאישור הקמת מתקנים ביטחוניים הפועלת מכוח חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבניה), לפי כללים אחרים מאלה של גופי התכנון האזרחיים, עתידה להתכנס ב-11 בנובמבר כדי לתת היתר לביצוע עבודות עפר במתחם עיר הבה"דים. ידיעה לקונית זו חשפה שני פגמים כבדי משקל בהליכי תכנון עיר הבה"דים, ואלה היו העילה להליך המשפטי שיזמה אט"ד.

הפגם הראשון היה שלמרות היותה של עיר הבה"דים פרויקט בסדר גודל לאומי בעל השלכות ומשמעויות שעתידות - לשיטת ממשלת ישראל ומשרד הבטחון - להיטיב בעיקר עם החברה האזרחית ולהשפיע עליה, ההחלטה על הקמת עיר הבה"דים התקיימה בהליך סודי וחשאי במסגרת הולמ"ב, אגב עקיפה מוחלטת ובלתי מידתית של הוראות חוק התכנון והבניה. כך, החלטת הולמ"ב התקבלה בניגוד לתוכניות הסטטוטוריות התקפות בשטח, ללא תסקיר השפעה על הסביבה ותוך שלילת זכות הטיעון וההתנגדות של הציבור ביחס לפרטי התוכנית המוצעת.

הפגם השני נגע לנסיבות הייחודיות של הקמת עיר הבה"דים סמוך לאזור התעשייה ברמת חובב ועניינו בכך שלמרות פוטנציאל ההשלכות הבריאותיות של אכלוס עיר הבה"דים סמוך לאזור תעשייה מזהם, הליכי התכנון של העיר לא הבטיחו ולא קבעו באמצעים מחייבים ומדידים, כי המפגעים הסביבתיים הנובעים מרמת חובב יטופלו טרם יינתן אישור להקמתה של העיר.

שני פגמים אלה הביאו את אט"ד להגיש עתירה לבית המשפט לעניינים מינהליים בבאר שבע בטענה שההליכים שקיימה מערכת הבטחון בתכנון העיר פגומים, ולכן יש ליתן צו מניעה למניעת תחילת הביצוע של עבודות בניית העיר.

הבסיס המשפטי להליך: פרשנות מצמצמת לפטור של מערכת הבטחון מהוראות חוק התכנון והבניה

הפגמים שפורטו לעיל בהליך תכנון עיר הבה"דים התאפשרו, בין היתר, בשל הוראות מיוחדות בחוק התכנון והבניה שפוטרות את מערכת הבטחון מרוב





הלר: עיר הבה"דים והמשפט הסביבתי

הליכי התכנון שחלים על יתר הרשויות במדינה וגופים אזרחיים ונותנות לה אוטונומיה תכנונית כמעט מלאה. פרק ו לחוק התכנון והבנייה (להלן: פרק ו) קובע הליך פרוצדוראלי למתן היתרי בנייה למתקנים ביטחוניים השונה במידה ניכרת מההליך המקובל למתן היתרים במגזר האזרחי. למשל, לפי לשונו של פרק ו, מערכת הבטחון אינה כפופה להוראותיהן של תוכניות מתאר והיא פטורה מהליכים של פרסום, שמיעת התנגדויות והגשת תסקיר השפעה על הסביבה, המחויבים במערכת התכנון האזרחית. הפטור שמוענק בעניין זה למערכת הבטחון הוא מוחלט ואינו תלוי בסוג המתקן הביטחוני, ולפיכך אחת היא אם מדובר בבסיס טילים חדש בעל היבטים של סודיות או דחיפות או בבסיס שלישות נטול היבטים כאלה.

גם הגוף הסטטוטורי המאשר תוכניות להקמת מתקנים ביטחוניים שונה בהרכבו ובשיקוליו מוועדות התכנון המחוזיות והארציות. את ההיתרים הביטחוניים מאשרת כאמור הולמ"ב. הולמ"ב היא ועדת משנה של הוועדה המחוזית, וחברים בה שלושה מחברי הוועדה המחוזית: אחד הוא נציג שר הבטחון ושני האחרים ממונים על ידי שר הפנים בהתייעצות עם שר הבטחון. לנוכח הרכב זה של הולמ"ב, מובן שבשיקוליה ניתנת עדיפות לאינטרס הביטחוני על פני אינטרסים אחרים בעלי חשיבות מיוחדת להליכי תכנון, כמו ייעודי קרקע אחרים (לעתים מאושרים), סביבה, בריאות, תחבורה וכיוצא באלה.

המשמעות האופרטיבית של הוראות פרק ו היא שבמשך עשרות שנים מתקנים צבאיים נבנו ברחבי המדינה בלא תיאום עם מערכת התכנון הארצית, המחוזית והמקומית, תוך התעלמות מעקרונות תכנון ובנייה, מינהל תקין ומשטר דמוקרטי, ואגב הסבת נזקים לסביבה ולציבור.¹¹

ההיבטים הנוגעים לאוטונומיה התכנונית של מערכת הבטחון הגיעו לבג"צ קודם להליך המשפטי בנוגע להקמת עיר הבה"דים, במסגרת עתירה של תושבי הישוב הושעיה כנגד הקמת בסיס צבאי על קרקע אשר יועדה על פי התוכניות התקפות בשטח לייעור. במסגרת פסק דין זה קבע בית המשפט העליון במסגרת החלטה של השופט א. רובינשטיין, הלכה שצמצמה לראשונה את האוטונומיה התכנונית של מערכת הבטחון.

לפי הלכה זו, רק כאשר מתקיימים שיקולי בטחון של דחיפות, כמו ערב שעת חירום המצריכה הקמת בסיס במהירות, או כשיש טעם שלא לפרסם את דבר קיומו, מיקומו וייעודו של מתקן ביטחוני מתוכנן מטעמי סודיות, כמו בנוגע להקמתו של מתקן גרעין, יש טעם והצדקה נורמטיבית לפטור את מערכת הבטחון מיישום העקרונות והכללים אשר קבועים בחוק התכנון והבניה. אולם, כל עוד אין מדובר במצבים של דחיפות או סודיות, על מערכת הבטחון להכפיף עצמה לדיני התכנון והבנייה החלים על המערכת האזרחית, ובמקרים כאלה, שאינם דחופים או סודיים, על הולמ"ב לאשר תוכניות שעולות בקנה אחד עם התוכניות התקפות החלות על השטח.¹²

עוד קרא בית המשפט העליון למחוקק לפעול לשינוי הוראות פרק ו וקבע שכל עוד החוק נותר בעינו, יש לפרש את הסמכויות המוקנות למערכת הבטחון במסגרת הוראות פרק ו "תוך התחשבות בהתפתחויות המשפטיות והציבוריות, לרבות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו",¹³ וכי "פעולת הולמ"ב צריך שתביא זאת בחשבון".¹⁴





ההליכים המשפטיים בנוגע להקמת עיר הבה"דים

- הערכאה הראשונה: דחיית העתירה בבית המשפט לעניינים מינהליים בבאר שבע

עם היוודע דבר התכנסותה של הולמ"ב ב-11 בנובמבר 2007 ליתן היתר לביצוע עבודות עפר במתחם עיר הבה"דים, עתרו אט"ד וארגון מגמה ירוקה לבית המשפט לעניינים מינהליים בבאר שבע בטענה שבתכנון החשאי של עיר הבה"דים השתמשה מערכת הבטחון בהוראות פרק ו, בניגוד להלכת פסק דין הושעיה, שקבע שבהיעדר מאפיינים של סודיות או דחופות – כמו בעיר הבה"דים – יש להכפיף את הליכי התכנון הביטחוניים לדני התכנון והבנייה האזרחיים.¹⁵

טענה זו נסמכה על מצב הדברים לפיו בתקופת התכנון של עיר הבה"דים נוצר מצב אבסורדי שבו העיר קודמה בכלי התקשורת בהרחבה כפרויקט לאומי בעל השלכות מרחיקות לכת על החברה האזרחית בנגב, אגב ציון מיקומה המתוכנן, גודלה וגודל האוכלוסייה שעתידה להתגורר בה, בעוד הליכי האישור וקידום התכנית של הקמת העיר התקיימו בולמ"ב בחשאיות רבה ובלא כל שיתוף ויידוע של הציבור.

בעתירה הדגשנו שהפגם העיקרי שנפל בעבודת הולמ"ב בנסיבות הייחודיות הנוגעות להקמת עיר הבה"דים, הינו שהקמת העיר אושרה בלי שנערך תסקיר השפעה על הסביבה שבחן את השפעותיו של הזיהום ברמת חוב על העיר המתוכננת, ובלו שנקבעו למפעלים תנאים שיבטיחו את בריאותם של תושבי העיר העתידיים. החובה לערוך תסקיר השפעה על הסביבה בנסיבות אלו קבועה בתקנות התכנון והבנייה,¹⁶ לפיהן יש לערוך תסקיר השפעה על הסביבה כשהתוכנית המוצעת נוגעת ל"אזור החשוף למפגעים סביבתיים העלולים לסכל את ביצועה של התכנית או להשפיע השפעה ניכרת על פעילות המוצעת בה".¹⁷

בית המשפט לעניינים מינהליים בבאר שבע קיבל את טענתנו שהיה על מערכת הבטחון לערוך תסקיר השפעה על הסביבה בנסיבות הקמת עיר הבה"דים, אף שבהתאם ללשון החוק מערכת הבטחון פטורה לכאורה מחובה זו. עם זאת, בית המשפט קיבל את טענת מערכת הבטחון לפיה דוח שנערך מטעם חברת DHV באשר לזיהום האוויר ברמת חובב ושהוגש למשרד להגנת הסביבה הוא בבחינת תחליף לתסקיר כזה, מבלי שדו"ח זה הוגש לבית המשפט המחוזי ומבלי שהוא עיין בו, ובכך דחה את עתירתנו.¹⁸

- הערכאה השנייה: בית המשפט העליון מחייב את מערכת הבטחון לערוך תסקיר השפעה על הסביבה

לנוכח פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים בבאר שבע ערערה אט"ד על פסק הדין לבית המשפט העליון.¹⁹

בדיון בערעור שהתקיים בבית המשפט העליון ויתרה המדינה על טענתה לפיה דו"ח DHV הינו בבחינת תסקיר השפעה על הסביבה ובקשה כי יותר לה להכין תסקיר כזה במקביל להליכי בניית העיר. בית המשפט העליון בראשות השופטת א. פרוקצ'יה, התקשה להבין כיצד ניתן יהיה להגשים את המטרות העומדות ביסוד הכנת התסקיר בד בבד עם הליכי בנייתה של העיר והציעה





הלר : עיר הבה"דים והמשפט הסביבתי

למדינה לשקול הגשת תסקיר השפעה על הסביבה במתכונת המקובלת בדין, שיעסוק במידת ההשפעה האפשרית של אזור התעשייה רמת חובב על עיר הבה"דים המתוכננת, ושתסקיר זה ייחשף להשגות הציבור, קודם להליכי בניית העיר²⁰.

בסופו של יום, המדינה קבלה את הצעתו של בית המשפט העליון להגיש תסקיר השפעה על הסביבה שיבחן את מכלול ההשפעות הבריאותיות הצפויות מרמת חובב, ובכללן זיהום אוויר, זיהום קרקע, פסולת, חומרים מסוכנים ושפכים, ושתסקיר יועמד לעיונו ולהשגותיו של הציבור בטרם תבחן הולמ"ב אם לאשר את הקמת העיר. בעניין זה הבהיר בית המשפט העליון בהחלטתו כי:

"נדרשת השלמה של בחינה מקצועית רצינית של סוגיית המפגעים הקשורה בקרבתו של אזור רמת חובב לעיר הבה"דים המתוכננת, שתעשה במסגרת תסקיר השפעה על הסביבה, שייערך וישמש בסיס להליך נוסף בפני מוסדות התכנון"²¹.

עוד קבע בית המשפט העליון שבשל השיהוי שבו לקתה העתירה ובשל העלויות הכבדות שעלויות להיגרם למדינה כתוצאה מעיכובים בבניית עיר הבה"דים, הרי בד בבד עם הכנת תסקיר ההשפעה על הסביבה תוכל המדינה לבצע עבודות עפר ותשתית בלבד בשטח המדובר. בית המשפט הדגיש שלא תותר כל עבודה אחרת בשטח, ובכלל זה הקמת מבנים, טרם תתקבל החלטה הסופית של מוסדות התכנון בנוגע להקמת העיר, ושהעבודות המצומצמות שהותרו יבוצעו מתוך ידיעה שייטכן שבעקבות החלטת מוסדות התכנון תידרש החזרה של מצב השטח, כולו או חלקו, לקדמותו, על העלויות הכרוכות בכך. כן נקבע כי הערעור ישאר תלוי ועומד עד להשלמת הליכי התכנון הנדרשים בהתאם להחלטה.

הליכי התכנון שקיימו מוסדות התכנון בנושא השפעת רמת חובב על עיר הבה"דים

- ממצאי תסקיר ההשפעה על הסביבה

בעקבות החלטתו של בית המשפט העליון, נערך המשרד להגנת הסביבה להכנת הנחיות לתסקיר השפעה על הסביבה שעניינו בבחינת השפעת איזור התעשייה ברמת חובב על עיר הבה"דים המתוכננת. כאמור, בתקופה זו ועד לסיום הליך ההשגות ביחס לתסקיר, קבע בית המשפט העליון כי לא ניתן יהיה להתחיל בעבודות לבניית העיר, למעט עבודות עפר ותשתיות שגם הן הפיכות.

על פי ממצאי התסקיר שהועמד לעיון הציבור בחודש יולי 2009, באיזור צומת הנגב בו עתידה לקום עיר הבה"דים, קיימות, נכון למועד עריכת התסקיר, חריגות מערכי הייחוס הסביבתיים של ועדת אלמוג²², בחמישה מהחומרים הבאים: קרבון דיסולפיד, מתילן כלוריד, דימתיל סולפט, אקרילוניטריל וארסן. על פי חוות דעתו של מומחה האוויר של אט"ד, ד"ר אריה ונגר, בהשגה שהוגשה לתסקיר, חלקם של חומרים אלו מוגדרים כחומרים מסרטנים וודאים וחלקם מוגדרים כפוגעים במערכות הגוף באופנים אחרים.

עוד נקבע בתסקיר כי יש להגיע ליעדי הפחתה בקצב פליטות המזהמים מרמת חובב בשיעורים של בין 70% ל-90% ביחס למצב הקיים, בזו הלשון²³:





"על פי הנחות שנקבעו על ידי המשרד להגנת הסביבה, קצבי הפליטה העתידיים שיקבעו, נמוכים ב-70% מקצב הפליטה ממקורות לא מוקדדים במצב הקיים. ערך זה, נובע מההנחה, כי בעתיד יבדקו מקורות הפליטה הלא מוקדדים (על פי תוכנית ה-LDAR) ועל פי בדיקות אלו יעשו מאמצים להפחתתם. כמו כן, ערכי קצבי פליטה מוקדדים עתידיים נוספים שיקבעו, יהיו נמוכים ב-90% מקצב הפליטות המוקדדות מהמפעלים 'מכתשים' ו'תרכובות ברום' במצב הקיים."

בנוסף, קבע התסקיר כי חיילי צה"ל שישרתו בעיר הבה"דים צפויים לסבול ממפגעי ריח, עד לייבוש בריכות האידוי המשותפות של שפכי המפעלים²⁴:

"מקור הריח הגדול ביותר הוא בריכות האידוי של המועצה, ואלה יהיו מקור לריח עד שיתייבשו. מהות הבריכות היא אידוי והן מכילות ממיסים אורגניים נדיפים, וכל זמן שהן פעילות צפויים מטרדי ריח באיזור קריית ההדרכה."

כפי שניתן לראות, התסקיר התגלה ככלי בעל חשיבות קריטית מבחינת חשיפת הנתונים הסביבתיים הנוגעים לפעילות התעשייתית ברמת חובב ומיפוי הצעדים הנדרשים על מנת שחיילי צה"ל ישכנו בבסיס זה ללא חשיפה לסיכונים בריאותיים.

הליכי התכנון הנוגעים להקמת עיר הבה"דים בעקבות תסקיר ההשפעה על הסביבה

לנוכח ממצאי התסקיר ובהתאם להחלטת בית המשפט העליון בערעור לפיו התסקיר יהיה פתוח לעיון הציבור וניתן יהיה להשיג עליו, הגישה אט"ד באוגוסט 2009 את השגותיה על תסקיר ההשפעה על הסביבה לועדה המחוזית לתכנון ולבניה שבמחוז דרום.

עיקר השגותיה של אט"ד התמקדו בכך כי לנוכח ממצאי התסקיר לפיהם קיימות חריגות במזהמים בצומת הנגב העלולות לגרום לנזקים בריאותיים, לנוכח השיפורים המשמעותיים הנדרשים מהמפעלים ברמת חובב על מנת לצמצם את היקפי זיהום אלו ולנוכח מפגעי הריח הצפויים עד שיסתיים שיקום בריכות האידוי ברמת חובב, יש לקבוע במסגרת הליכי התכנון של העיר הוראות שיתנו את ההתקדמות בהליכי התכנון של העיר בהתקדמות משמעותית ומדידה בטיפול בזיהום ברמת חובב.

בעניין זה החשש העיקרי עליו הצביעה אט"ד בהשגה הינו כי אם לא תקבענה הוראות אשר יתנו את התקדמות הליכי התכנון בטיפול בזיהום הנובע מרמת חובב, הרי שבמועד אכלוס העיר לא יופחת הזיהום ברמות הנדרשות הקבועות בתסקיר- ואז אפשריים שני תרחישים בעייתיים מבחינת מנהל תקין וההגנה על בריאות הציבור. בתרחיש הראשון יבוזבזו כספי ציבור, הכרוכים בהקמתה של העיר, לריק, משום שלא ניתן יהיה לאכלס את העיר בשל אי עמידה של המפעלים בתקנים הסביבתיים המחייבים במועד אכלוס העיר. בתרחיש החלופי, יופעלו לחצים כבדים לאכלס את העיר לאור המשאבים שהיו כרוכים בהקמתה ולאור פינוי מחנות צה"ל במרכז הארץ, למרות החשש לבריאות החיילים עקב אי עמידת המפעלים בתנאים הסביבתיים הנדרשים. לפיכך, פרטה אט"ד בהשגתה, בהסתמך על ממצאי התסקיר, את התנאים הבריאותיים והסביבתיים הנוגעים להתקדמות הטיפול בזיהום ברמת חובב, שיש להטמיע במסגרת הוראות התוכנית כתנאי הליכי הקמת העיר ולאכלוסה.





הלר: עיר הבה"דים והמשפט הסביבתי

בנובמבר 2009 התקבלה החלטתה של ועדת המשנה להתנגדויות במחוז דרום בכל הנוגע להשגת אט"ד. במסגרת החלטתה זו קבעה ועדת המשנה להתנגדויות כי אכן יש לקבוע בהוראות התוכנית התניות אשר יקשרו בין הצעדים הננקטים להפחתת המפגעים הסביבתיים מרמת חובב ובין שלבי התכנון להקמת העיר. במסגרת זו קבעה הועדה המחוזית דרום כי יש לפצל את הליכי התכנון של העיר לשני שלבים עוקבים: שלב מתן היתרי הבניה ושלב אכלוס המחנה, וכי תנאי לביצועו של כל אחד משלבים אלו הינו קיומם של תנאים הנוגעים לטיפול במפגעי הזיהום של רמת חובב. עוד הוחלט על הקמתה של ועדת מעקב, בה יכהן לצד נציגי משרדי הממשלה, נציג ציבור מטעם הארגונים שעניינם שמירה על הסביבה, אשר תעקוב אחר קיומם של תנאים סביבתיים אלו ותיתן המלצותיה בנושא למוסדות התכנון במסגרת הליכי תכנון העיר²⁵.

בנוסף, התקבלה במועצה הארצית לתכנון ולבניה החלטה נוספת בעניין התסקיר²⁶ במסגרתה התייחסה המועצה הארצית לצורך הבריאותי בהפחתת הזיהום הנובע מרמת חובב במסגרת הליכי התכנון של קריית ההדרכה:

"מוסכם על כל הצדדים, כי כנגזרת מפעולותיהם של מפעלי רמת חובב, נפלטים לסביבה מזהמים מסוגים שונים. אי לכך, קיים צורך ממשי בביצוע פעולות מנע מפני מזהמים הנפלטים מן המפעלים שבסביבה, הן בהווה והן בעתיד. הצורך בהפחתה משמעותית של המזהמים מתחדד לאור קיומה של תוכנית קריית ההדרכה, מאחר וייעודה של התוכנית הוא אכלוס קריית ההדרכה בכוחות צה"ל."

לצד זאת קבעה המועצה הארצית כי לצורך הבטחת השגת התנאים הסביבתיים הראויים באזור במסגרת הליכי התכנון של העיר יש להוסיף תנאי מהותי לצורך הוצאת היתרי הבניה להקמת העיר. עניינו של תנאי זה בכך שעל הועדה המחוזית דרום, בשיתוף המשרד להגנת הסביבה וועדת המעקב שהוקמה מכוח הוראות התוכנית, לקבוע את ערכי הייחוס שעל מפעלי רמת חובב לעמוד בהם בשלב מתן היתרי הבניה להקמת עיר הבה"דים²⁷.

סיומו של ההליך בבית המשפט העליון

בעקבות ביצוע הליכי התכנון שהמדינה התחייבה להם בהתאם להחלטת בית המשפט העליון: עריכת תסקיר השפעה על הסביבה כמתכונתו בדין, העמדתו לעיון הציבור, שמיעת ההשגות ביחס אליו, תיקון הוראות התוכנית בהתאם להשגות ופרסום הוראותיה לציבור, הגישה מערכת הבטחון בקשה לבית המשפט העליון במסגרת ההליך התלוי ועומד למחוק את הערעור.

באוגוסט 2010 התקבלה החלטת בית המשפט העליון למחוק את הערעור בהסכמתה של אט"ד²⁸. במסגרת החלטתו התייחס בית המשפט להוראות התוכנית להקמת עיר הבה"דים הנוגעות לטיפול במפגעי רמת חובב ולמחויבותה של מערכת הבטחון לעמוד על יישום הוראות אלו כנדרש (סעיפים 7-10 להחלטת בית המשפט):

"בנושא הזיהום הסביבתי נקבע כי קיים צורך ממשי בבצוע פעולות מנע מפני מזהמים הנפלטים מהמפעלים שבסביבה, ונדרש לבצע ניטור ודיגום דרך קבע על פי הנחיות המשרד להגנת הסביבה. הוחלט על הקמת ועדת מעקב קבועה אשר תחל בפעולתה באופן מיידי, ותפקידה יהיה לעקוב באופן שוטף אחר





ביצוע התכנית מבחינת היבטי איכות הסביבה, תוך עריכת סקרים, ניטור ודיגום על פי הנחיות המשרד להגנה על איכות הסביבה. כן נקבע, כי איכלוס שטח התכנית מותנה בקבלת אישור מוסד התכנון על בסיס המלצות ועדת המעקב, שתסתמך על ערכי הייחוס הבריאותיים כפי שנקבעו על ידי "ועדת אלמוג"

מהאמור לעיל עולה, אפוא, כי פעולות ההקמה של עיר הבה"דים בידי מערכת הבטחון תתבססנה מעתה על תכנית מאושרת, שבמסגרתה הוגש ונדון תסקיר השפעה על הסביבה, והן כפופות לכל מכלול התנאים הקבועים בתכנית ובהחלטות מוסדות התכנון, ולהוראות דיני התכנון והבנייה.

בנסיבות המתוארות, התהליך התכנוני העיקרי של עיר הבה"דים הושלם, ויישומה של התכנית הלכה למעשה ייעשה בידי הרשויות המוסמכות, כנדרש על פי הוראות הדין, התכנית והחלטות מוסדות התכנון.

ב"כ המדינה הצהירה בפנינו על הכרתה של המדינה בחשיבות יישום של כל פרטי התכנית, ומילוי מלוא התנאים הקשורים להבטחת איכות החיים והסביבה באיזור המתוכנן, כפי שפורטו בתכנית ובהחלטות מוסדות התכנון, ועל מחויבותה המלאה להקפיד הקפדה מיוחדת על קיומם, כאמור.

עוד התייחס בית המשפט העליון לתרומתו של ההליך המשפטי להבטחת הליכי תכנון נאותים בנוגע להקמת עיר הבה"דים (פסקה 11 לפסק הדין):

"העתירה המינהלית שהגישו המערערות, על גלגוליה השונים, אף שחל שיהוי כבד בהגשתה, תרמה תרומה סגולית חשובה לקיום הליך תכנוני מלא ומפורט בנושא הקמת עיר הבה"דים במסגרת צה"ל. היקפו רחב הממדים של פרויקט זה, חשיבותו הגדולה למערך צה"ל ולמדינה, והרגישות המיוחדת שנתלוותה להקמתו עקב המיקום שנבחר מבחינת החשש לזיהום סביבתי, הצדיקו אכן בחינה תכנונית כוללת ומקיפה של מכלול ההיבטים במסגרת הליכי תכנון מפורטים, הכוללים תסקיר השפעה על הסביבה ושיתוף הציבור כמקובל במתכונת רגילה של הליכים על פי חוק התכנון והבנייה."

השלכות החלטות בית המשפט העליון ומוסדות התכנון על קידום עקרונות המשפט הסביבתי

החלטות בית המשפט העליון והליכי התכנון שנבעו מהן, כפי שפורטו לעיל בהרחבה, הובילו לכך שבמסגרת ההליך התכנוני להקמת עיר הבה"דים קודמו, פותחו ויושמו עקרונות תכנוניים-משפטיים, אשר כוללים:

- עשיית שימוש בכלי של תסקיר השפעה על הסביבה לצורך שיפור מפגע סביבתי קיים;
- הכפפת מערכת הבטחון לכללים ועקרונות תכנוניים החלים על המערכת האזרחית;
- קידום העקרון של פיתוח בר קיימא.

בחלק זה של המאמר אבקש לנתח את ההליכים המשפטיים והתכנוניים שפורטו לעיל בזיקה לעקרונות משפטיים סביבתיים ותכנוניים אלו.





הלר : עיר הבה"דים והמשפט הסביבתי

עשיית שימוש בכלי של תסקיר השפעה על הסביבה לצורך שיפור מפגע סביבתי קיים

היבט משפטי-תכנוני מרכזי שהליכי התכנון להקמת עיר הבה"דים קדמו הינו שימוש בכלי של תסקיר השפעה על הסביבה לצורך שיפור מפגע קיים באמצעות יישום של סעיף 2(ג) לתקנות התסקירים.

כך בנושא זה, סעיף 2(ג) לתקנות התסקירים אשר מכוחו טענה אט"ד כי יש לערוך תסקיר השפעה על הסביבה בנושא השפעתה של רמת חובב על עיר הבה"דים המתוכננת, קובע כי יש לערוך תסקיר השפעה על הסביבה לצורך בחינת השפעתו של מפגע סביבתי קיים על תוכנית מוצעת. זאת להבדיל מהיישום השכיח של תסקירי השפעה על הסביבה אשר בוחן את השפעותיה של תוכנית מוצעת על סביבתה²⁹.

במקרה של עיר הבה"דים ורמת חובב, תסקיר ההשפעה על הסביבה אותו חויבה מערכת הבטחון לערוך, נועד לבחון דרכים לצמצום השפעותיו של מפגע סביבתי קיים (איזור התעשייה ברמת חובב) על פרויקט מתוכנן (עיר הבה"דים). ממצאי ומסקנות תסקיר ההשפעה על הסביבה הובילו לכך כי בתוכנית להקמת עיר הבה"דים נקבעו הוראות מחייבות אשר מתנות את התקדמות הליכי התכנון של העיר בטיפול במפגעי הזיהום הנובעים מרמת חובב. בנוסף, הוקמה מכוח הוראות התוכנית ועדת מעקב אשר תפקידה לבחון את האופן בו מטופלים מפגעים אלו לאורך שלבי התוכנית.

בכך הובילה עריכתו של תסקיר ההשפעה על הסביבה להליך תכנוני מפורט אשר קשר באופן מובהק באמצעות הוראות התוכנית בין יעדי הפחתת הזיהום מהמפגע המדובר (רמת חובב) לבין ההתקדמות בתכנון ובבניית הפרויקט המוצע (עיר הבה"דים).

לפיכך, התוכנית להקמת עיר הבה"דים בזיקה לשיפור מפגעי רמת חובב, מהווה דוגמא לאופן בו הליך תכנוני יכול לתרום לשיפורו של מפגע סביבתי, אשר קיים עוד לפני התהוות התוכנית ואשר משפיע על המוצע בה. בהמשך לכך, ניתן ללמוד מהליכים אלו על האופן שבו ניתן יהיה לרתום בעתיד, במקרים רלוונטיים אחרים, את הליכי התכנון על מנת ליצור שינוי סביבתי ובריאותי ביחס למפגע קיים אשר עתיד להשפיע על אישורה ועיצובה של תוכנית.

הכפפת הליכי התכנון של מערכת הבטחון לדיני התכנון והבניה החלים על המערכת האזרחית

החלטת בית המשפט העליון והליכי התכנון שנבעו ממנה, הובילו לכך שהתוכנית להקמת עיר הבה"דים הוכנה במסגרת הליך תכנוני אזרחי ושקוף. הליך זה כלל הכנת תסקיר השפעה על הסביבה, דיון בממצאיו במסגרת הליך של השגות והטמעת תובנות ההשגות במסגרת תוכנית מתאר אשר הוראותיה ידועות ושקופות³⁰. בנוסף, הוקמה מכוח הוראות התוכנית ועדת מעקב אשר מערבת מגוון של משרדי ממשלה ונציגי ציבור אשר תפקידה לפקח על יישום הוראותיה של התוכנית בהליך שקוף אף הוא.

מצב דברים זה, בו בעקבות פסיקתו של בית המשפט העליון נרתמו מוסדות התכנון, משרד הבטחון (יזם התוכנית) והמשרד להגנת הסביבה אשר בסמכותו





לפקח על מצב הזיהום ברמת חובב, על מנת לקיים הליך תכנוני שקוף ומשתף, מהווה למעשה את הפעם הראשונה שבה תוכנית להקמת מתקן צבאי הוכנה במסגרת הליך בעל מאפיינים אזרחיים.

במסגרת ההליך התכנוני להקמת עיר הבה"דים יושמה למעשה האבחנה שנקבעה בפסק דין הושעיה בין תוכניות להקמת מתקנים בטחוניים בעלות מאפיינים של סודיות או דחיפות לבין תוכניות להקמת מתקנים בטחוניים אשר נעדרות ברובן מאפיינים אלו. משמעותה היישומית-משפטית של אבחנה זו הינה כי כאשר מדובר בתוכנית להקמת מתקן בטחוני אשר נעדר מאפיינים של סודיות או דחיפות, על מערכת הבטחון ליישם כללים ועקרונות תכנוניים סטטוטוריים אשר חלים על כלל מערכת התכנון האזרחית. כללים ועקרונות אלו כוללים, בין היתר: כפיפות לתוכניות סטטוטוריות, הכנת תסקיר השפעה על הסביבה, עריכת הליך של התנגדויות ושיתוף ציבור ופרסום המסמכים הרלוונטים לתוכנית. לפיכך, החלטותיו של בית המשפט העליון בערעור והחלטות מוסדות התכנון שנבעו ממנו, הינן בעלות השפעה על הליכי התכנון העתידיים של מערכת הבטחון, שבמסגרתם היא עליה להתאים עצמה באופן מידתי וסביר, בהתאם לאופי המתקן המדובר, לכללים התכנוניים האזרחיים. יתרה מזאת, הרתמות והתאמת כל המערכות לניהול הליך תכנוני שקוף לצורך הקמת עיר הבה"דים, יכול להוות דוגמא ליכולת לנהל הליכים תכנוניים אחרים של מערכת הבטחון במסגרת אזרחית ושקופה.

בנוסף, הן פסק דין הושעיה והן פסק דינו של בית המשפט העליון בעניין עיר הבה"דים, מהווים זרז למחוקק לפעול לשינוי הוראות פרק ו, כך שיאזן באופן מידתי בין צורכי הבטחון לצורכי פיתוח הארץ, הסביבה, החברה, בריאות הציבור וערכים של דמוקרטיה ומינהל תקין. ניצנים ראשונים לכך ניתן לראות בנוהל החדש שהכינה מערכת הבטחון בחודש מרץ 2009, לתכנון מתקנים בטחוניים שנועד להגביר את השקיפות ואת התאמתו לתכנון המאושר³¹. כמובן שאין להסתפק בנושא זה בנוהל ויש להטמיע שינויים אלו בחקיקה ראשית. בעניין זה במסגרת הרפורמה המוצעת לחוק התכנון והבניה הנידונה בימים אלו בכנסת, יש להבטיח כי פרק ו' יתוקן בהתאם לפסיקות בית המשפט העליון שפורטו לעיל וכי הכלל יהיה גילוי ושיתוף ציבור ואילו החרג לאי קיום הליכים אלו יהיה צר ויחול רק במקרים של סודיות ודחיפות³².

הזיקה בין הליכי התכנון הנוגעים לעיר הבה"דים לבין פיתוח בר קיימא

עקרון הפיתוח הבר-קיימא מבוסס על ההכרה בקשרי הגומלין שבין חברה, כלכלה וסביבה, לפיהם הגנה על הסביבה ועל בריאות הציבור תורמת לפיתוח ולרווחה כלכליים ואינה עומדת בניגוד להם. כך, אם בעבר נהגו לסווג מאבקים סביבתיים כמונעי פרויקטים של פיתוח ורווחה הכלכלית, ומקבלי ההחלטות נאלצו לכאורה לבחור באופן בינארי מוחלט בין הגנה על הסביבה ובין פיתוח כלכלי, הרי במאה ה-21, הולכת ומוטמעת התפיסה לפיה לא מדובר בערכים נוגדים, אלא כי רק אם נבטיח סביבה נאותה ובריאה, ניתן להשיג רווחה כלכלית אמיתית וארוכת טווח.

דב חנין עומד על ביטול הדיכוטומיה בין שימור ופיתוח במסגרת יישום העקרון של פיתוח בר קיימא:

"החשיבה הסביבתית החדשה נפרדת לחלוטין מהדיכוטומיה של שימור מול





הלר: עיר הבה"דים והמשפט הסביבתי

פיתוח. במקומה מוצבות שאלות אחרות: איזה פיתוח? על חשבון מה? לטובת מי? העמדה הסביבתית החדשה אינה הצעה לחזור אחורה, אלא דווקא ללכת קדימה, לא חזרה למערות ולחיים על העצים, אלא סוג אחר של קדמה, מודל אחר של פיתוח.³³

זוח של פורום קיסריה להתוויית מדיניות כלכלית ולאומית התייחס אף הוא ליישום של תובנות סביבתיות וכלכליות אלו (פורום קיסריה 2008, 32):

"בעבר הוצגה השמירה על איכות הסביבה כנוגדת פיתוח וצמיחה כלכלית, ואף היו רבים שקראו לבלום את הצמיחה הכלכלית כדי להגן על איכות הסביבה. כיום התמונה שונה – הדגש מושם על פיתוח בר קיימא – קרי פיתוח שמשפר את איכות הסביבה ומבטיח שהדורות הבאים יוכלו לזכות גם הם באיכות חיים גבוהה... לפיכך אנו סבורים כי התחום הסביבתי אינו מנותק מתחומי המשק והחברה האחרים, ויש להפכו לחלק אינטגרלי מהשיח והדיון הכלכלי והחברתי היום יומי... כך קידום והפנמת ההיבטים הסביבתיים במשק הישראלי עשויים להביא לתרומה חיובית ניכרת לצמיחה של המשק, בד בבד עם שיפור איכות החיים של תושבי ישראל. העידן בו שלטה התפיסה, כי מדיניות ירוקה סותרת צמיחה עסקית וכלכלית מאחורינו והיום ברור לכולם שהיא מנוע צמיחה הכרחי. עתה נותר לדון בדרכים כיצד לממש חזון זה."

המקרה של הקמת עיר הבה"דים סמוך לרמת חובב מדגים היטב את קשרי הגומלין שבין חברה, כלכלה וסביבה ואת החשיבה הסביבתית החדשה הכורכת בין שלושה יסודות אלו.

כך, המעבר של בסיסי צה"ל לדרום הוצג על-ידי ממשלת ישראל ומערכת הבטחון כהליך שנועד לתרום לפיתוח הנגב מבחינת תשתיות, כוח אדם ופיתוח האזור, אך בפני פיתוח מיוחל זה עמד כמכשול מיקומו המתוכנן של הבסיס ליד אזור תעשייה עתיר חומרים מסוכנים ומזהמים שסבל במשך שנים ארוכות מהזנחה ומהתעלמות של רשויות המדינה. לפיכך, הדאגה הציבורית שעוררה התוכנית להקמת עיר הבה"דים סמוך לאזור תעשייה מזהם, היא דוגמה לאופן שבו הזנחה סביבתית פוגעת בפיתוח כלכלי, שכן הכשל הסביבתי בפיקוח על איזור זה, הוא שמנע את מיצוי הפוטנציאל הכלכלי שבמעבר עיר הבה"דים לדרום.

לפיכך הזיקה שיצר ההליך המשפטי בנוגע להקמת עיר הבה"דים ובעקבותיו החלטות בית המשפט העליון ומוסדות התכנון, בין הסדרת הפעילות המזוהמת ברמת חובב לבין הקמת ואכלוס עיר הבה"דים, מבטאים את העקרון של פיתוח בר-קיימא, שעניינו שרק פיתוח שמשקלל גם את ההיבט הסביבתי יכול להביא לרווחה כלכלית אמיתית וארוכת טווח.

סיכום ומבט לעתיד

ההליכים המשפטיים והתכנוניים בנושא עיר הבה"דים נועדו להשפיע על הסדרת הפעילות המזוהמת באזור התעשייה רמת חובב, על קידום העקרון של פיתוח בר קיימא ועל "אזרוח" הליכי התכנון שמקיימת מערכת הבטחון. עם זאת, הדרך להסדרה סביבתית מלאה ונאותה של הפעילות התעשייתית באזור עדיין לא הושלמה. עתה על מערכת הבטחון, המשרד להגנת הסביבה ומערכת התכנון לשקוד על עמידה במלוא התנאים הסביבתיים שנקבעו באופן מחייב בהוראות התוכנית ובהחלטתה של המועצה הארצית לתכנון ולבניה.





נושאים שדורשים מעקב מיוחד בהקשר זה הינם בחינת התנאים ברשימות העסק החדשים שיוטלו על מפעלי רמת חובב על מנת להגיע למימדי הפחתת הזיהום הנדרשים, כאשר על תנאים אלו ליישם את הטכנולוגיות הטובות ביותר להפחתת הפליטות (BAT). בנוסף, יש צורך ליישם הליך של שקיפות ושיתוף ציבור בנוגע להטלת תנאים אלו, וכן להקפיד על יישומם. כמו כן, בפני ועדת המעקב אשר הוקמה מכוח הוראות התוכנית לצורך בחינת התקדמות הטיפול במצב הזיהום ברמת חובב, עתידים להיות מוצגים נתוני ניטור עדכניים שנערכו באיזור התוכנית, לצורך בחינה האם ניתן ליתר היתר בניה כללי להתחלת עבודות הבניה בעיר. מדובר בשלב קריטי בהליכי התכנון של העיר, אשר במסגרתו יהיה על ועדת המעקב ועל הולמ"ב לוודא ולהבטיח כי בשלב מתן היתרי הבניה מצויים מפעלי רמת חובב בשלבים מתקדמים לצורך הפחתת הזיהום. רק הקפדה על ביצוע של הוראות התוכנית והחלטות מוסדות התכנון, תבטיח כי הקמתה של עיר הבה"דים בנגב בסמוך לרמת חובב תהווה מופת להסדרה סביבתית נאותה של פעילות תעשייתית, לדוגמה ההליכי תכנון שקופים ודמוקרטיים ולתרומה אמיתית של הצבא לחברה.

הערות

1. גרסה מוקדמת של מאמר זה פורסמה במסגרת בול 11 של מכון ואן ליר בקובץ שנושאו "מרחב הבטחון- מבט חדש על השימוש במשאבי קרקע לצורכי צבא ובטחון בישראל", תחת הכותרת "ההקמת עיר הבה"דים כמנוף להסדרה סביבתית של מפגעי רמת חובב".
2. עע"ם 360/08, אדם, טבע ודין נ' מדינת ישראל, תק-על 2008 (2) 1799, החלטה מיום 13 במאי 2008 (להלן: הערעור).
3. להליכים המשפטיים והתכנוניים שניהלה אט"ד בנוגע להקמת עיר הבה"דים שותפים לאורך השנים אנשי מקצוע רבים, בהם עורכי דין, מדענים ומתמחים: מנכ"ל אט"ד לשעבר, עו"ד ציפי איסר-איציק, היועץ המשפטי של העמותה, עו"ד אלי בן ארי, עו"ד מתן גרפינקל וכותבת מאמר זה. עם המדענים נמנים ראש תחום אוויר, ד"ר אריה ונגר, וראש תחום תכנון, יעל דורי. בנוסף סייעו המתמחים ערן לוי, מיכל ארגמן, שלי לב ודפנה שלו.
4. בעניין זה נתקבלו ארבע החלטות ממשלה מרכזיות: החלטה 1529 מיום 1 באפריל 2007 בעניין העברת אגד מחנות ההדרכה (עיר הבה"דים) לצומת הנגב; החלטה 4451 מיום 20 בנובמבר 2005 בעניין תוכנית לאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב; החלטה 2801 מיום 28 בנובמבר 2004 בעניין הפחתת מפגעי זיהום אוויר ומים הנובעים מאזור התעשייה רמת חובב; החלטה 2698 מיום 8 בנובמבר 2002 בעניין העתקת מחנות צה"ל ומפעלי התעשיות הביטחוניות לנגב ולגליל.
5. נספח מש/א5 לתגובת המדינה לערעור.
6. עמוד 7 לתגובת המדינה לבקשת צו הביניים של אט"ד בערעור.
7. מסמך מטעם המשרד להגנת הסביבה שכותרתו תוכנית פעולה להפחתת מפגעי זיהום אוויר ומים מרמת חובב, מחודש יולי 2004, נספח יט לתגובת המדינה בבית המשפט לעניינים מינהליים בבאר שבע במסגרת עת"מ 395/07, אדם טבע ודין נ' משרד הבטחון, תק-מח 2008 (1) 283.
8. חוות הדעת של מומחה האוויר של אט"ד, ד"ר אריה ונגר, שצורפה לערעור.
9. מבקר המדינה עמד בדוח משנת 2003 על הסכנות לבריאות הציבור הנובעות מהפעילות המזהמת ברמת חובב (מבקר המדינה 2003, 274): "מפעלי התעשייה





הלר: עיר הבה"דים והמשפט הסביבתי

הכימית ברמת חובב משתמשים בתהליכי הייצור בגזים שונים, ובהם גזים רעילים ביותר, אשר בריכוזים מסוימים עלולים להיות מסרטנים, לגרום לפגיעות חמורות בכליות, במערכת הדם, במערכת הנשימה ועוד ואף עלולים לגרום למוות". דוח מבקר המדינה לשנת 2003 מנה כשלי פיקוח רבים בנוגע להסדרת הפעילות התעשייתית ברמת חובב, אשר כללו, בין היתר: העדר תקנים רשמיים לחלק ניכר מהחומרים המזהמים הנפלטים מארובות המפעלים, חסר בתקנים מדידים ואכיפים שניתן ליישם ולאכפם על מי שחורג מהם, העדר תחנות ניטור מחוץ לגבולות רמת חובב לגילוי פליטה חריגה של מזהמים, אף על פי שתושבים באזור הסמוך לרמת חובב חשופים לחומרים הנפלטים מהמפעלים שבתחומה וכן פערים משמעותיים בין מדידות עליהם דווחו המפעלים לבין תוצאות בדיקות פתע שנערכו בארובות המפעלים על-ידי המשרד להגנת הסביבה (עמודים 267-266, 275). מאז דו"ח מבקר המדינה חלה התקדמות בטיפול בכשלים אותם הוא האיר, אולם המצב הנוכחי, רחוק עדיין מלהיות משביע רצון.

10. ראו לדוגמה: ק"פ 1002/03 אדם טבע ודין נ' מכתשים מפעלים כימיים בע"מ, ק"פ 1001/03 אדם טבע ודין נ' תרכובות ברום בע"מ.
11. להרחבה בנוגע לפגמים הקיימים בפרק ו' לחוק התכנון והבניה ולתיאור הליך משפטי קודם בו הובילה האוטונומיה התכנונית של מערכת הבטחון נזקים לסביבה, ראו מאמרם של א. פרז וא. רוזנבלום "כרוניקה של הגמוניה תכנונית: המעמד של מערכת הבטחון בהליכי התכנון בראי המאבק הסביבתי להצלת חוף עתלית (2001-2003), מחקרי משפטי כג, חוברת 2, 371. להרחבה בנוגע להליכים הנוגעים לפרק ו' לחוק התכנון והבניה, ראו: ברוכין א', אורן ע', רגב ר', ההגמוניה התכנונית של מערכת הבטחון: מבט מהעבר דרך ההווה אל העתיד, מרחב הבטחון, מבט חדש על השימוש במשאבי קרקע לצורכי צבא ובטחון בישראל, בול, מכון ואן ליר, 2009, 97-116.
12. עע"ם 2408/05, הושעיה נ' משרד הבטחון, תק-על 2007 (1) 1257.
13. שם, פסקה 52(א) לפסק דינו של כבוד השופט אליקים רובינשטיין.
14. שם, שם.
15. עת"מ 395/07, אדם טבע ודין נ' משרד הבטחון, תק-מח 2008 (1) 283.
16. תקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשס"ג-2003 (להלן: תקנות התסקירים).
17. סעיף 2(ג) לתקנות התסקירים.
18. הטעם העיקרי לדחיית העתירה על ידי בית המשפט לעניינים מינהליים בבאר שבע היה שהעתירה הוגשה בשיהוי, אך בית המשפט בחן גם את טענותינו בדבר ההליך התכנוני לגופו של עניין ודחה אף אותן בטענה שהולמ"ב קיימה הליך תכנוני ראוי באישור הקמת העיר.
19. עע"ם 360/08, אדם טבע ודין נ' מדינת ישראל, תק-על 2008 (2) 1799, החלטה מיום 13 במאי 2008.
20. יצוין כי בנסיבות הייחודיות שנגעו להקמת עיר הבה"דים, נקבע כי תסקיר ההשפעה על הסביבה יתמקד בפן הנוגע להבטחת בריאות הציבור, היינו בחינת השפעת רמת חובב על התוכנית. קרי התסקיר לא התייחס לסוגיית השפעתה על עיר הבה"דים על סביבתה וגם לא ערך הליך של בחינת חלופות למיקומו המתוכנן של הבסיס. ברי כי לו היה מתקיים ההליך להקמת העיר מלכתחילה במסגרת תכנונית אזרחית, גם היבטים אלו היו באים לידי ביטוי בהליכי התכנון.
21. שם, פסקה 5 לפסק הדין.





22. ערכי יחוס למוזמהים כימיים באוויר המבוססים על שיקולים בריאותיים.
23. סעיף 1.5.3 למסמכי התסקיר.
24. עמוד 136 לתסקיר.
25. בכל הנוגע לתנאים המקדמיים הנדרשים לצורך מתן היתרי בניה קבעה ועדת המשנה להתנגדויות כי במסמכי התוכנית תוטמענה ההוראות הבאות:
- שטח התוכנית ינוטר וידוגם דרך קבע, החל ממועד אישור התוכנית;
 - הניטור והדיגום יכללו, בין היתר, נתונים אודות גופרית דו חמצנית ונתונים אודות מתכות באוויר;
 - תוקם ועדת מעקב קבועה מכוח תוכנית זו אשר תחל בפעילותה עם כניסתה לתוקף של התוכנית. ועדת המעקב תקבל נתונים באופן שוטף אודות המטרדים והסיכונים בשטח התוכנית הנובעים מאזור התעשייה ברמת חובב ותעקוב אחר מצב איכות האוויר בשטח התוכנית.
 - הנתונים אודות ניטור ודיגום שטח התוכנית יובאו למוסד התכנון המוסמך ליתן היתרי בניה, לעת מתן היתרי הבניה, והיתרי הבניה ישקלו על ידו, בין היתר, בהתייחס לנתונים אלו.
 - בכל הנוגע לתנאים המקדמיים, הנדרשים לצורך אכלוס המחנה, נקבע כי במסמכי התוכנית תוטמענה ההוראות הבאות:
 - תנאי לאכלוס שטח התוכנית יהיה קבלת אישור מוסד התכנון, על בסיס המלצת ועדת המעקב, בדבר עמידה בתנאי שגרה בערכי הייחוס הסביבתיים הידועים כערכי ועדת אלמוג וזאת לגבי המוזמהים הנפלטים ממפעלי רמת חובב, כפי שפורט בתסקיר, בטווח של 6 ק"מ מרמת חובב. על תנאי זה להתקיים שנה לפני מועד מתן ההיתר לאכלוס וכן סמוך למועד מתן היתר האכלוס.
 - בתקופה שבין הוצאת היתרי הבניה לבין אכלוס שטח התוכנית, ייערכו סקרי ריח. נתונים אלו, בצירוף המלצת ועדת המעקב, יובאו בפני מוסד התכנון לעת האכלוס וישקלו על ידו.
 - תנאי נוסף לאכלוס שטח התוכנית יהיה הצגת נוהל חירום והתראה בעת אירוע חומרים מסוכנים.
26. החלטה מיום 7.6.2010 בעקבות בקשת רשות של אט"ד בהתאם לסעיף 110 (א) (2) לחוק התכנון והבניה.
27. במסגרת החלטתה זו דחתה המועצה הארצית את בקשת אט"ד כי תנאי למתן היתרי בניה להקמת העיר יותנה בהוצאתם של תנאי רשיון עסק חדשים למפעלים בעלי תנאים מחמירים יותר, בהתבסס, בין היתר, על ממצאי התסקיר, אולם היא קבעה כאמור כי יש לבחון בשלב מתן היתר הבניה את ערכי הייחוס בהם עומדים המפעלים.
28. פסק דינו של בית המשפט העליון בע"מ 360/08 מיום 4.8.2010.
29. מחיפוש במאגרים המשפטיים הקיימים, עולה כי השימוש בסעיף 2(2)ג) לתקנות התסקירים לא הוזכר בפסיקות אחרות שנגעו לחובה לערוך תסקירי השפעה על הסביבה וכי השימוש השכיח בתקנות התסקירים בפסיקה נועד על מנת לבחון את השפעתה של תוכנית מוצעת על סביבתה.
30. תכנית מתאר מקומית דר/ 20 / מבט/101
31. נוהל הטיפול בבקשה להיתר להקמתו של מתקן בטחוני בהתאם לפרק ו לחוק התכנון והבניה
32. יצוין בעניין זה כי למרות שטיטת הצעת החוק החדשה לתיקון חוק התכנון





הלר : עיר הבה"דים והמשפט הסביבתי

והבניה מהווה התקדמות ביחס להוראות פרק ו בנוסחו הנוכחי, יש לפעול על מנת לצמצם ככל הניתן את יכולתה של מערכת הבטחון לבנות בניגוד לתכנון המאושר, להרחיב את נציגות הולמ"ב שתכלול נציגים מכל התחומים הרלוונטיים לתכנון ולהבטיח כי זכות ההתנגדות וחובת הגילוי של מערכת הבטחון תהיה הכלל ולא החריג. אט"ד העבירה הערותיה בעניין זה ובכוונתה לקחת חלק פעיל בדיונים שיתקיימו בנושא זה בועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת.

33. דב חנין, גלובליזציה, הוצאת האוניברסיטה המשודרת, 2007, עמוד 50.

מקורות

ברוכין א', אורן ע', רגב ר', ההגמוניה התכנונית של מערכת הבטחון: מבט מהעבר דרך ההווה אל העתיד, מרחב הבטחון, מבט חדש על השימוש במשאבי קרקע לצורכי צבא ובטחון בישראל, בול 11, מכון ואן ליר, 2009, 97-116.

חנין ד', 2007. גלובליזציה, האוניברסיטה המשודרת.

מבקר המדינה, 2003. דין וחשבון לשנת 2003, 54, ירושלים: מבקר המדינה.

פורום קיסריה, 2008. סביבה וכלכלה – הזדמנויות וסיכונים, www.idi.org.il/events1/CaesareaForum/Documents/SVIVA.pdf

פרז, א' וא' רוזנבלום, 2007. "כרוניקה של הגמוניה תכנונית: המעמד של מערכת הבטחון בהליכי תכנון בראי המאבק הסביבתי להצלת חוף עתלית (2001--2003)", מחקרי משפט כג(2): 371-431.

