

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 4128/02

בפני :
כבוד הנשיא א' ברק
כבוד המשנה לנשיא ת' אור
כבוד השופט א' מצא
כבוד השופט מ' חשין
כבוד השופטת (בדימ') ד' דורנר
כבוד השופטת ד' ביניש
כבוד השופט א' ריבלין
כבוד השופטת א' פרוקצ'יה
כבוד השופט א' א' לוי

העותרת : אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה

נגד

המשיבים :
1. ראש ממשלת ישראל
2. שר האוצר
3. שר הפנים
4. הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של תשתיות לאומיות
5. היועץ המשפטי לממשלה

עתירה למתן צו-על-תנאי

תאריך הישיבה : כ"ט בחשון התשס"ג (04.11.2002)

בשם העותרת : עו"ד שירלי שלומי-בבאי

בשם המשיבים : עו"ד אורית קורן

פסק-דין

הנשיא א' ברק:

חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, כפי שתוקן, מקים ועדה ארצית לתכנון ולבניה של תשתיות לאומיות ומעניק לה סמכויות באשר לתשתיות לאומיות. נקבעו, בין השאר, כללים באשר להכנת תסקיר השפעה על הסביבה ובאשר להגשת התנגדויות. נטען בפנינו כי כללים אלה פוגעים שלא כדין בזכויות אדם המעוגנות בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, ועל כן הם בטלים. האם טענה זו בדין יסודה – זו השאלה הניצבת בפנינו.

רקע כללי

1. העותרת נוסדה במטרה לקדם את ההגנה על איכות הסביבה בישראל. היא מוכרת בשורה ארוכה של חוקים, לרבות חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן – חוק התכנון והבניה), כמי שזכאית להגיש התנגדות לתכניות כמייצגת הציבור (ראו סעיף 100(3) לחוק התכנון והבניה; צווי התכנון והבניה (קביעת גופים ציבוריים ומקצועיים לעניין הגשת התנגדות לתכנית)). עם תחילת הדיון בהצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2002), התשס"ב-2001, פנתה העותרת בעתירה לבית משפט זה (בג"ץ 9552/01) כנגד הליכי החקיקה. על פי המלצת בית המשפט, חזרה בה העותרת מהעתירה. משהתקבל חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2002), התשס"ב-2002 (להלן – חוק ההסדרים) פנתה בעתירה חדשה כנגד מספר הוראות בחוק ההסדרים העוסקות בהליכי התכנון והבניה. עתירה זו היא המונחת עתה לפנינו.

2. חוק ההסדרים תיקן את חוק התכנון והבניה. התיקון הקים ועדה ארצית לתכנון ובניה של תשתיות לאומיות (להלן – הוועדה לתשתיות). ועדה זו מורכבת בעיקרה מנציגים של שרי ממשלה (סעיף 6א(א)). ליד הוועדה פועל יועץ סביבתי, שאינו עובד מדינה, ואשר מונה על ידי יושב ראש הוועדה לתשתיות בהסכמת השר לאיכות הסביבה (סעיף 6ה). הוועדה לתשתיות פועלת ליד המועצה הארצית לתכנון ולבניה (סעיף 6א(ב)). בענייני תכנון ובניה של תשתיות לאומיות יהיו לוועדה לתשתיות כל הסמכויות והתפקידים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה (סעיף 6ב). הוועדה לתשתיות עוסקת

ב"תשתיות לאומיות", שהוגדרו (בסעיף 1) באופן הבא: "מיתקני תשתית, נמל תעופה, נמל, מעגן, מיתקן להתפלת מים, מיתקני מים וביוב לרבות מאגרים, אתרי סילוק וטיפול בפסולת, תחנת כוח, מיתקן איחסון גז ודלק או דרך, והכל אם ראש הממשלה, שר האוצר ושר הפנים הכריזו, על כל אחד מהם, כי הוא בעל חשיבות לאומית".

3. התיקון הוסיף וקבע, כי תכנית לתשתית לאומית היא תכנית מיתאר ארצית, הכוללת הוראות של תכנית מפורטת (סעיף 76ב(א)). נקבעו בתיקון הוראות מיוחדות לתכנית לתשתית לאומית, אשר זו לשונן (סעיף 76ג):

"בהליכים לאישור תכנית לתשתית לאומית שהגיש מגיש תכנית ינהגו לפי הוראות חוק זה שעניינן תכנית מיתאר ארצית, בשינויים המפורטים להלן:

...

(4) (א) (1) תכנית לתשתית לאומית שהוגשה לוועדה לתשתיות תועבר, באותו יום שהוגשה לה, ליועץ הסביבתי של הוועדה;

(2) היועץ הסביבתי ימציא למגיש התכנית, בתוך שבעה ימים מיום שנמסרה לו התכנית, הנחיות להכנת תסקיר השפעה על הסביבה; העתק מההנחיות יומצא למתכנן הוועדה לתשתיות;

(ב) חלק מגיש התכנית על ההנחיות שניתנו לו להכנת התסקיר, רשאי הוא לערור לפני הוועדה לתשתיות על ההנחיות או על דרישה להשלמת התסקיר כאמור בסעיף קטן (ד); הוועדה תדון ותכריע בערר לאחר שתשמע את העורר ואת היועץ הסביבתי, ותחליט בו בתוך ארבעה-עשר ימים מיום הגשתו;

(ג) התסקיר יוגש לוועדה לתשתיות וליועץ הסביבתי שלה בהתאם להנחיות כאמור בפסקת משנה (א)(2);

(ד) בתוך שבעה ימים מיום קבלת התסקיר, רשאי היועץ הסביבתי לדרוש ממגיש התכנית להשלים את התסקיר; העתק הדרישה יישלח לוועדה לתשתיות; לא נדרשה השלמה כאמור, יראו את התסקיר כאילו הוא שלם;

(ה) היועץ הסביבתי ימציא את חוות דעתו לוועדה לתשתיות ולמגיש התכנית בתוך ארבעה עשר ימים ממועד קבלת התסקיר השלם;

(5) הוועדה לתשתיות רשאית לפטור את מגיש התכנית מהגשת תסקיר השפעה על הסביבה או לחייבו להגיש חוות דעת סביבתית במקום התסקיר; כסימן זה, חוות דעת סביבתית – חוות דעת הבוחנת סוג מסויים של השפעה על הסביבה על ידי תכנית;

(6) (א) הוועדה לתשתיות תדון בתכנית לתשתית לאומית, תחליט להעבירה להערות הוועדות המחוזיות, לדחותה או להתנות תנאים להעברתה, ותפרסם את החלטתה, בתוך עשרים ואחד ימים מיום שהוגשה לה התכנית, התכנית המתוקנת או חוות דעת היועץ הסביבתי, לפי העניין ולפי המאוחר מביניהם.

(ב) החליטה הוועדה לתשתיות להעביר תכנית כאמור בפסקת משנה (א) –

(1) תפרסם הודעה על העברת התכנית בעיתון כאמור בסעיף 1א, אך יראו כאילו במקום 'בשני עיתונים' נאמר 'בחמישה עיתונים', ובמקום 'שלפחות אחד מהם הוא עיתון נפוץ' נאמר 'שלפחות שניים מהם הם עיתונים נפוצים';

(2) תמסור הודעות על העברת התכנית לכל משרד ממשרדי הממשלה, לוועדה המקומית של מרחב תכנון ששטח התכנית, כולו או חלקו, בתחומו או גובל בתחומו, וכן לתאגידים המפורטים בסעיף 119ב(9)(א).

(ג) תכנית לתשתית לאומית תהיה פתוחה לעיון הציבור במשרד המועצה הארצית, במשרד הוועדה המחוזית הנוגעת בדבר ובמשרד הוועדה המקומית הנוגעת בדבר;

(7) החליטה הוועדה לתשתיות להעביר תכנית לתשתית לאומית כאמור בפסקה (6)(א), ימנה יושב ראש הוועדה, באותו יום, חוקר, כהגדרתו בסעיף 107א(א), לשמיעת ההערות וההשגות שיוגשו לה;

(8) כל מי שרשאי, לפי סעיף 100, להגיש התנגדות לתכנית כאמור באותו סעיף, רשאי להגיש השגה על תכנית לתשתית לאומית שהועברה כאמור בפסקה (6), בתוך שלושים ימים מיום הפרסום בדבר ההעברה כאמור בפסקה (6)(ב)(1);”.

4. העותרת טוענת כי הוראות חוק התכנון והבניה באשר לוועדה לתשתיות עלולות לפגוע קשות באיכות הסביבה. היא מיקדה את טיעוניה במספר הוראות הקבועות בסעיף 76ג לחוק התכנון והבניה. הצו-על-תנאי אשר הוצא על ידי המותב שדן בעתירה מתייחס אך לחלק מהוראות אלה, ורק בהן נדון. הטענה הראשונה של העותרת מתייחסת להוראת הסעיפים הדנים בהכנת תסקירי השפעה על הסביבה (סעיפים 76ג(4)(א)2, 76ג(4)(ד), 76ג(4)(ה)). הוראות אלה קובעות כי בתוך שבעה ימים מהגשת תכנית לתשתית לאומית ימציא היועץ הסביבתי של הוועדה למגיש התכנית הנחיות להכנת תסקיר השפעה על הסביבה (ס"ק 76ג(4)(א)2). בתוך שבוע ימים מקבלת התסקיר, רשאי היועץ הסביבתי לדרוש ממגיש התכנית להשלים את התסקיר. לא נדרשה השלמה, יראו את התסקיר כאילו הוא שלם (ס"ק 76ג(4)(ד)). על היועץ הסביבתי להמציא את חוות דעתו לוועדת התשתיות ולמגיש התכנית בתוך ארבעה-עשר ימים ממועד קבלת התסקיר השלם. לטענת העותרת, אין סיכוי של ממש כי תסקיר ההשפעה על הסביבה יוכל להשיג את מטרתו. בהקשר זה היא מציינת כי היועץ הסביבתי אינו עובד מדינה ועל כן מידת המחוייבות שלו לציבור היא פחותה. לטענת העותרת, המועדים שנקבעו להמצאת ההנחיות לתסקיר השפעה על הסביבה (שבעה ימים) ולהמצאת חוות דעתו בעניין זה (ארבעה-עשר ימים) הם קצרים מדי. בגדרם אין סיכוי של ממש שתסקיר ההשפעה על הסביבה ישיג את מטרתו. דבר זה ימנע מהוועדה לתשתיות לגבש עמדה מושכלת לגבי ההשפעה של התכנית לתשתית לאומית על הסביבה. לטענת העותרת, החלטותיה של הוועדה לתשתיות תפגענה קשות בסביבה; פגיעה זו תפגע בבריאותו, באיכות חייו, בחירותו של האדם; כל אלה מהוות פגיעה בכבוד האדם ובחירותו. כן פוגעות הן בקניינו של האדם, שכן האינטרס הרכושי שלו כבעל קנין נפגע.

5. הטענה השניה של העותרת מתייחסת להוראה באשר להשגה על תכנית לתשתית לאומית (סעיף 76ג(8)). הוראה זו קובעת כי השגה זו יש להגיש בתוך שלושים ימים מיום הפרסום על העברת התכנית להערות הוועדות המחוזיות. לטענת העותרת, אין בזמן זה די כדי לגבש תשתית ראויה להתנגדות. העותרים מציינים כי בהליכים רגילים פרק הזמן להתנגדות עומד על חודשיים מיום פרסום ההודעה על הפקדת התכנית, והוא ניתן להארכה. פרק הזמן של שלושים יום שנקצב להתנגדות לתכנית לתשתית לאומית אינו מספיק ללימוד התכנית, ולגיבוש חוות דעת מקצועית לשם הגשת ההתנגדות. לטענת העותרת, פגיעה זו בזכות ההתנגדות מהווה פגיעה בכבוד האדם, בשלמות חייו וגופו, ובזכות הקניין שלו.

6. לטענת העותרת, הפגיעות בכבוד האדם ובחירותו ובזכות הקניין אינן עומדות במבחניה של פסקת ההגבלה (סעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו). לטענת העותרת, הוראותיו של חוק ההסדרים הפוגעות בזכויות האדם החוקתיות סותרות את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, הן נועדו לתכלית שאינה ראויה, ופגיעתן בזכויות האדם אינה מידתית.

7. תחילת הדיון בעתירה היה בפני מותב תלתא, אשר הוציא צו על תנאי והורה על הרחבת המותב. העותרת ביקשה שיינתן צו ביניים לפיו תמנע הוועדה לתשתיות מלעשות שימוש בסמכויותיה לעניין שתי תכניות לתשתיות לאומיות שהוגשו לטיפול (כביש מס' 9 וכביש מס' 461 הנוגעים לכביש חוצה ישראל). דחינו הבקשה. ציינו כי "ככל שהמדובר בקבלת החלטות במישור הנורמטיבי, אין מקום להיעתר לבקשה לצו הביניים, שכן מדובר בהחלטות שבאופיין הנורמטיבי הן הפיכות. בה בעת, אם בעקבות החלטות אלו יבקשו המשיבים להתחיל בפעולות במישור הפיסי, קרי, בשטח עצמו, יתנו הם הודעה מוקדמת תוך זמן סביר לעותרת, על מנת שתוכל לפנות – אם תרצה בכך – בבקשה לצו ביניים לבית משפט זה".

8. תצהיר התשובה מטעם המשיבים ניתן על ידי מר מרדכי מרדכי, המכהן כיושב ראש הוועדה לתשתיות. בתצהירו הוא מצביע על חשיבותן של התשתיות הלאומיות לחברה הישראלית, ועל היתרונות הטמונים בהקמת הוועדה לתשתיות, הנעוץ בזירוז הטיפול בתשתיות לאומיות. אשר לוועדה לתשתיות צויין כי זו ועדה מקצועית, אשר תשקול בכובד ראש את השפעת התכניות על הסביבה. בכל הנוגע לתסקירי השפעה על הסביבה מודגש כי הגבלת הזמן היא באשר לקביעת הנחיות לביצוע התסקיר ולבדיקתו. אין הגבלת זמן להכנת התסקיר עצמו. לדעת המצהיר – ובהתחשב באפשרות להעסיק יועצים במגוון רחב של נושאים מתחום איכות הסביבה – ניתן לעמוד במגבלות הזמן הנדרשות לגיבוש ההנחיות ולבדיקת התסקירים. אשר להגבלת הזמן להגשת השגות על תכנית לתשתית לאומית מציין המצהיר כי במצבים אחרים בהם מטפלת המועצה הארצית בתכניות מפורטות לא ניתנת כלל האפשרות להתנגד. לא כן בדיון בתכנית לתשתית לאומית. כאן, מתוך הכרה בחשיבות שיתופו של הציבור במסגרת הליכי התכנון, נקבעה הזכות להגיש השגה. פרק הזמן שמוקצב לכך (שלושים יום) הוא מספיק בשים לב למהותו של התיקון ולחשיבות הזירוז של הליכי התכנון של תשתיות לאומיות. זאת ועוד: בחינת החקיקה באשר לתכניות אחרות מלמדת, כי לא נקבע סטנדרט אחיד בכל הנוגע להגשת התנגדויות. אם נשווה את עניינן של תשתיות לאומיות לזמנים שנקבעו בחוקים אחרים העוסקים בתשתיות (כגון המועד להגשת

התנגדויות לתכנית כבישים ומסילות ברזל המוגבל לשלושים יום), נמצא כי הזמן שהוקצב להתנגדויות הוא סביר. לבסוף, המצהיר מציין כי הפגיעות עליהן עומדת העותרת אינן מעלות בעיה חוקתית והן מידתיות. הטענות של העותרת עניינן סבירותו של החוק ולא חוקתיותו. כמובן, אם נפל פגם בשיקול דעתה של הוועדה לתשתיות בעניין זה או אחר, ניתן לתקן את הפגם במסגרת ביקורת שיפוטית על חוקיות פעולות המינהל.

9. העותרת ביקשה לצרף את נציב הדורות הבאים לכנסת (הפועל מכוחו של סעיף 31 לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994). ביסוד בקשה זו עמדה חוות דעת שהגיש הנציב לכנסת בעניין הוועדה לתשתיות. החלטנו על צירוף חוות הדעת, ללא צירוף הנציב. עמדת הנציב, כפי שהיא עולה מחוות דעתו, הינה כי ניתן לקצר ולייעל את הליכי תכנון התשתיות הלאומיות בלא לפגוע באינטרסים חיוניים של תושבי המדינה ואזרחיה, תוך שיתופם בהליך קבלת ההחלטות. הנציב המליץ על שינוי במבנה הוועדה, ועל העברת סמכויותיה למועצה הארצית לתכנון ולבניה. כן המליץ לשקול מחדש את לוחות הזמנים הקיימים בחוק התכנון והבניה כיום.

ההגנה על איכות הסביבה

10. האדם הוא חלק מסביבתו. הוא מקיים עם סביבתו יחסי גומלין. הוא משפיע על סביבתו והוא מושפע ממנה. הקרקע, המים, האוויר, הם היסודות לקיום האנושי. במסגרתם "מנהלים הפרט והחברה את כל מעגל חייהם" (השופט אור בבג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(5) 49, 62). הם הבסיס לקיום הפיזי. הם הבסיס לקיום הרוחני. איכות החיים נקבעת על פי איכות הסביבה. אם לא נשמור על הסביבה, הסביבה לא תשמור עלינו. מכאן החשיבות הרבה – לכל פרט ופרט ולחברה ככלל – בשמירה על איכותה של הסביבה בה מתנהלים חיינו. "איננו מדברים עוד – כבעבר – אך בשימושי קרקע למיניהם, אלא בתפיסה סביבתית כוללת של חברה, של כלכלה ושל איכות חיים בעיר ובכפר" (השופט מ' חשין בבג"ץ 2920/94 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה, פ"ד נ(3) 441, 454). אכן, אחד האתגרים החשובים ביותר של ימינו (בעולם ובישראל) הוא זה של איכות הסביבה. יש בו ביטוי לצורך של "שמירת הטבע והנוף – מעשה בראשית – בלא שיד אדם תקלקל את מעשה הבריאה" (השופט מ' חשין בבג"ץ 2920/94 הנ"ל, בעמ' 455). אחד הערכים החברתיים הראויים להגנה הוא זה של שמירה על משאבי הטבע. כך במישור הבינלאומי, שכן עניין לנו "בתהליך עולמי של שינוי סדרי עולם, בכל הקשור ליחסים בין בני האדם לסביבתם" (ד' פיש, דיני

איכות הסביבה בישראל 5 (2002)). שינויים אלה מחייבים שיתוף פעולה בינלאומי שנועד לחזק את ההגנה על הסביבה (ראו שני, "הזכות לאיכות סביבה ראויה כזכות אדם במשפט הבינלאומי", המשפט ו', 297, 298 (2001)). כך גם במישור הלאומי שלנו, שכן "המדינה עוברת תהליכי פיתוח אשר משנים בצורה מהותית את תבניות הנוף" (פיש, שם, עמ' 8). בעניין זה טרם פותחה דייה המודעות שלנו לצורך לשמר את סביבתנו. בצדק ציין השופט אנגלרד כי "לצער, המודעות בחברה הישראלית לאיכות הסביבה ולשמירה על נכסי הטבע למען הכלל ולמען הדורות הבאים עדיין אינה מפותחת. אנו מפגרים בנושא איכות הסביבה פיגור רב אחר רוב המדינות המפותחות" (ע"א 8116/99 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, שומרון, פ"ד נה(5) 196, 209). עם זאת, לאחרונה התגברה מודעות בעניין זה. זאת, "לא מעט בזכות לוחמי איכות הסביבה, בהם יחידים וגופי ציבור למיניהם – והדבר ניכר ברגישותם הגוברת של מתכננים לעשות ככל יכולתם לשמירת הטוב והנוף" (השופט מ' חשין בבג"ץ 2920/94 הנ"ל, בעמ' 455).

11. מטבע הדברים הוא, כי האינטרס של שמירה על הסביבה אינו האינטרס היחיד בו יש להתחשב. לצידו של אינטרס זה, ולעתים קרובות בסתירה עימו, קיימים אינטרסים אחרים, שגם אותם יש לקחת בחשבון. בלא קמח אין תורה. יש לסלול כבישים, לבנות ערים, לפתח תעשייה, ולקיים אמצעים להגנת שלום הציבור וביטחונו. כל אלה פוגעים לעתים באיכות הסביבה. קיימת התנגשות "בין פיתוח תשתית ושיפור רווחת תושבי המדינה ובין שימור ערכי טבע, מרחבים פתוחים ונוף" (השופט אנגלרד בע"א 8116/99 הנ"ל, בעמ' 206). לא פעם הצרכים המידיים של ההווה מתנגשים עם הצרכים ארוכי הטווח. ההווה משעבד את העתיד. האדם המודרני לא יוכל לחיות את חייו בחברתו אם לאינטרסים של איכות הסביבה תינתן עדיפות מוחלטת. אך באותה מידה הוא לא יוכל לחיות את חייו בחברתו, אם האינטרסים של איכות הסביבה לא יילקחו בחשבון. נדרש איזון עדין בין הצרכים המתנגשים. אי אפשר רק עם איכות הסביבה, אך אי אפשר בלעדיה. "יש צורך בראיה כוללת של השיקולים והאינטרסים" (השופט אור בבג"ץ 594/89 מועצה אזורית ערבה תיכונה נ' המועצה הארצית לתיכנון ולבנייה, פ"ד מד(1) 558, 563). יש הכרח בתכנון "צופה פני העתיד. ועם זאת ישרת כהלכה גם את צרכי ההווה, הנתונים כשלעצמם לתהליך מתמיד של שינוי" (השופט מצא בבג"ץ 1636/92 העמותה לשמירת איכות החיים והסביבה ברמת-אביב נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז תל-אביב, פ"ד מז(5) 572, 586). התנגשות זו בין האינטרס לאיכות הסביבה לבין האינטרסים הנוגדים מוכרעת בדינים השונים העוסקים – במישור הבינלאומי ובמישור הלאומי – בסביבה ובהגנה עליה. עדים אנו,

להתפתחות גוברת והולכת של ענף משפטי חדש, הוא משפט הסביבה (ראו פיש, שם, עמ' 47).

12. במישור הבינלאומי התפתחו דיני איכות הסביבה הבינלאומיים (ראו שני, שם, עמ' 298). מדינות חתמו על מגוון רחב של אמנות בנושאים של איכות הסביבה, כגון הגנת החי והצומח, הגנה על שכבת האוזון, מניעת שינוי אקלים, מניעת זיהום אוויר, שימור של חיות בר וכיוצא בהן (לרשימת האמנות, ראו שני, שם, עמ' 298). ספרות מקיפה בוחנת את השאלה אם ראוי להכיר, בגדרי המשפט הבינלאומי, בזכות אדם לסביבה ראויה, וזאת אם כחלק מזכויות האדם הקיימות, ואם כזכות אדם חדשה. יש הסבורים כי קיימת "אינדיקציה לתחולת היווצרותה של זכות אדם עצמאית לאיכות סביבה ראויה במשפט הבינלאומי" (שני, שם, עמ' 312, וכן Schwartz, "International Legal Protection for Victims of Environmental Abuse", 18 *Yale J. Int'l L.* 355, 374 (1993)).

13. במשפט המשווה רב העיסוק בדיני איכות הסביבה. חוקים רבים העוסקים באיכות הסביבה חוקקו במדינות רבות (ראו פיש, שם, עמ' 13). לעתים ניתן לאיכות הסביבה מעמד חוקתי. במספר רב של חוקות הוכרה זכות חוקתית לאיכות סביבה נאותה (ראו שני, שם, עמ' 312). הוראה חשובה בעניין זה מצויה בחוקתה החדשה של דרום אפריקה. זו מכירה בזכות חוקתית לאיכות סביבה נאותה, בזו הלשון (סעיף 24):

"Everyone has the right

a. to an environment that is not harmful to their health or well-being; and

b. to have the environment protected, for the benefit of present and future generations, through reasonable legislative and other measures that

i. prevent pollution and ecological degradation;

ii. promote conservation; and

iii. secure ecologically sustainable development and use of natural resources while promoting justifiable economic and social development".

זכות זו כפופה, כמובן, לפסקת הגבלה כללית (סעיף 36) הדומה לזו שלנו. מן הראוי לציין, כי ברבות מהחוקות אינה מוכרת הזכות לאיכות סביבה נאותה. גישה זו נוהגת בארצות-הברית ובקנדה. בשתי שיטות משפט אלה קיימת חקיקה רחבת היקף באשר לאיכות הסביבה; חקיקה זו מעניקה אף זכויות להיבטים שונים של איכות הסביבה; אין לחקיקה זו מעמד חוקתי, והנסיונות לפרש את זכויות האדם המוכרות בחוקה ככוללות את הזכות לאיכות סביבה נאותה נכשלו (ראו פיש, שם, עמ' 68, וכן ראו *Tanner v. Armco Steel Corp.*; *Ely v. Velde* 451 F.2d 1130 (4th Cir., 1971); *Gasper v. Louisiana Stadium & Exposition*; 340 F.Supp. 532 (S.D. Tex. 1972); *Concerned Citizens of*; *Dist.* 418 F.Supp. 716, 721-722 (E.D.La 1976); *Nebraska v. U.S. Nuc. Reg.* 970 F.2d 421, 426 (8th Cir., 1992); Hughes & Iyalomhe "Substantive Environmental Rights in Canada", 30 Ottawa L. Rev. (1998-99) 229).

14. משפט השוואתי זה – בין במישור הבינלאומי ובין במישור המדינתי – הוא בעל חשיבות רבה. בעיית איכות הסביבה היא בעיה עולמית החוצה גבולות. נדרש שיתוף פעולה בינלאומי. הבעיות המתעוררות אצלנו דומות לבעיות המתעוררות במדינות אחרות. "הסביבה אותה סביבה היא בכל מקום, הבעיות הן אותן בעיות, שחקנים אותם שחקנים" (פיש, שם, עמ' 13-14). עם זאת, לכל מדינה בעיותיה שלה. גם אם השיקולים העקרוניים הם דומים, האיזון ביניהם משקף את ייחודה של כל חברה; ואת המאפיין את הסדריה המשפטיים. בצדק צויין, למשל, כי "בבואנו לדון בנושא תסקיר ההשפעה על הסביבה, חייבים אנו להזהיר עצמנו – כבר בתחילת הדברים – מפני העתקה בלתי מבוקרת של הלכות ודינים בנושא תסקירים כמקובל בשיטות משפט זרות. שיטות משפט שונות נוקטות דרכים מדרכים שונות כדי להגן על הסביבה – בעיקר על הטבע ועל הנוף – מפני תכניות בנייה למיניהן, וממילא משתנים מרכיבים של התסקירים הנדרשים על פי הסביבה החברתית, המערכת הסטטוטורית הכוללת ודרכי התכנון השונות. משוני זה נגזרים מעצמם תכנים שונים המשליכים על היקף התסקירים, על סוג הבדיקות הנערכות במסגרתו של כל תסקיר ותסקיר, על סוג ההחלטות האמורות להיעזר בתסקירים, ועל השלכות שיש לתסקירים על החלטותיהם של מוסדות התכנון" (השופט מ' חשין בבג"ץ 2920/94 הנ"ל, בעמ' 455). כך לעניין תסקיר השפעה על הסביבה, וכך לעניינים אחרים. אכן, זה כוחו ואלה גבולותיו של המשפט ההשוואתי. כוחו בהרחבת האופק ושדה הראיה הפרשני. כוחו בהדרכתו של הפרשן באשר לפוטנציאל הנורמטיבי הטמון בשיטת המשפט (ראו ע"א 295/81 עזבון

המנוחה שרון גבריאל נ' גבריאל, פ"ד לו(4), 533, 542). מגבלותיו בייחוד של כל שיטת משפט, מוסדותיה, האידיאולוגיה המאפיינת אותה, והאופן בו היא מטפלת בפרט ובחברה. אכן, המשפט ההשוואתי הוא כחבר בעל נסיון. רצוי לשמוע בעצתו הטובה, אך זו אינה צריכה להחליף הכרעה עצמית. כך בדרך כלל. כך בוודאי באשר לאיכות הסביבה. הבעיות דומות; השיקולים על כף המאזניים דומים. עם זאת, המשקל שיש ליתן לשיקולים השונים משתנה משיטת משפט לשיטת משפט. על רקע זה נפנה עתה לדין בישראל.

15. מערכת מקיפה של דינים בישראל עוסקים באיכות הסביבה. חלקם מעוגנים בחוקים הקובעים הסדרים באשר לאיכות הסביבה (ראו למשל חוק השטחים התתימיים, התשי"ג-1953; חוק להגנת חיות הבר, התשט"ו-1955; חוק המים, התשי"ט-1959; חוק הפעלת רכב (מנועים ודלק), התשכ"א-1960; חוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961; חוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962; חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965; חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968; חוק רשויות נחלים ומעיינות, התשכ"ה-1965; חוק לתיקון בריאות העם (מס' 4), התשכ"ט-1969; פקודת מניעת זיהום הים בשמן [נוסח חדש], התש"ם-1980; חוק למניעת זיהום הים (הטלת פסולת), התשמ"ג-1983; חוק שמירת הנקיון, התשמ"ד-1984; חוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1988; חוק איסוף ופינוי פסולת למיחזור, התשנ"ג-1993; חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993; חוק צער בעלי חיים, התשנ"ד-1993; חוק איכות הסביבה (דרכי ענישה) (תיקוני חקיקה), התשנ"ז-1997; חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998; חוק הפיקדון על מיכלי משקה, התשנ"ט-1999). מכוחם של רבים מחוקים אלה נחקקו תקנות המשתרעות על תחומים נרחבים של הגנת הסביבה. בתחום התכנון והבניה בו אנו עוסקים בעתירה זו יש לקחת בחשבון, בנוסף לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, והתקנות על פיו, גם תכניות מיתאר ארציות המוקדשות לענייני הסביבה (ראו תכנית מיתאר ארצית (להלן – תמ"א) מס' 3 (רשת הדרכים); תמ"א 8 (גנים לאומיים ושמורות טבע), תמ"א מס' 11 (לאיגום, להחדרה ולניצול מים עיליים); תמ"א 12 (תיירות); תמ"א 13 (חופים); תמ"א 16 (סילוק פסולת); תמ"א 18 (תחנות דלק); תמ"א 22 (יער וייעור); תמ"א 31 (לבניה, פיתוח וקליטת עליה); תמ"א 31א (לתכנון הקטע המרכזי של כביש חוצה ישראל)). על כל אלה יש להוסיף את פסקי הדין של בתי המשפט בישראל. הם מפרשים את דברי החקיקה ומשלימים חסר בהם; הם מפתחים משפט מקובל ישראלי באשר לאיכות הסביבה. הם שוזרים בפסיקתם מסכת נורמטיבית מקיפה של דיני סביבה בישראל. דינים אלה הם ברמות נורמטיביות שונות. לא הרי פסק דין המפרש חוק כהרי פסק דין

המשלים חסר בחוק; ולא הרי שני אלה כפסק דין המהווה חלק מהלכות המשפט המקובל הישראלי.

ההיבט החוקתי

16. העותרת טענה בפנינו כי סעיף 76ג לחוק התכנון והבניה הוא לא חוקתי, שכן הוא פוגע שלא כדין בזכות אדם לאיכות סביבה נאותה הקבועה בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. לטענת העותרת, אף שזכות לאיכות סביבה נאותה לא נזכרת במפורש בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, היא מהווה חלק מכבוד האדם וחירותו. כן מוגנת היא באמצעות הזכות לקנין. נמצא, שהשאלה הניצבת בפנינו אינה אם מוכרת בישראל זכות הלכתית (שאינה מעוגנת בחוק-יסוד) לאיכות סביבה נאותה. מקובל עלי כי זכויות אדם כאלה – עד כמה שהוכרו בעבר או יוכרו בעתיד – קיימות, בלא שיש להסיק מעיגונן של מספר זכויות אדם בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו משום הסדר שלילי לגבי קיומן של זכויות אדם הלכתיות מחוץ לחוק היסוד (השווה, למשל, בג"ץ 2599/00 יתד – עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך, פ"ד נו(5) 839, 843). על כן נוכל להשאיר בצריך עיון, אם מוכרת זכות אדם הלכתית לאיכות סביבה נאותה. אכן, השאלה הניצבת בפנינו הינה אם ניתן לגזור מהזכות לכבוד וחירות ולקנין, זכות יסוד לאיכות סביבה נאותה. עלינו לפרש, על כן, את הטקסט של חוק-היסוד, ולקבוע, אם הזכויות המנויות בו כוללות בחובן את הזכות לאיכות סביבה נאותה. אם תשובתנו תהא בשלילה, יהא עלינו לדחות את טענתה של העותרת. אם תשובתנו תהא בחיוב, יהא עלינו להמשיך ולבחון, אם פגיעתו של סעיף 76ג לחוק התכנון והבניה בזכות היסוד מקיימת את דרישותיה של פסקת ההגבלה (סעיף 8). אכן, כבכל בחינה חוקתית, עניין לנו בשלושה שלבים: בשלב הראשון נבחנת השאלה אם חוק פוגע בזכות אדם המעוגנת בחוק-יסוד: כבוד אדם וחירותו. אם התשובה היא בחיוב, נבחנת בשלב השני השאלה, אם הפגיעה היא כדין; בשלב השלישי נבחנות התרופות החוקתיות המתבקשות בעקבות הפגיעה שלא כדין בזכות החוקתית (ראו ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221, 428).

17. האם התיקון לחוק התכנון והבניה פוגע בכבוד האדם? מקובל עלי, כי הזכות לכבוד האדם וחירותו כוללת בחובה את הזכות למינימום של קיום אנושי. באחת הפרשות ציינתי:

"כבודו של האדם כולל בחובו... הגנה על מינימום הקיום האנושי... אדם המתגורר בחוצות ואין לו דוור, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע; אדם הרעב ללחם, הוא

אדם שכבודו כאדם נפגע; אדם שאין לו גישה לטיפול רפואי אלמנטרי, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע; אדם הנאלץ לחיות בתנאים חומריים משפילים, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע" (רע"א 4905/98 גמזו נ' ישעיהו, פ"ד נה(3) 360, 375).

על כן, חוק הפוגע באיכות הסביבה באופן הגורם לפגיעה במינימום הקיום האנושי פוגע בכבוד האדם ובחירותו. ההוראות שבסעיף 76 לחוק התכנון והבניה אינן גורמות לפגיעה במינימום הקיום האנושי. העותרת אף אינה טוענת זאת. טענתה הינה כי הוראות סעיף 76 פוגעות באיכות סביבה ראויה. האם ניתן לגזור מהזכות לכבוד האדם וחירותו את הזכות לאיכות סביבה ראויה?

18. לדעתי, התשובה על כך הינה בשלילה. פרשנות חוקתית של הזכות לכבוד חייבת לקבוע את מידותיה החוקתיות. אין לצמצמה אך לעינויים ולהשפלה, שכן בכך נחטיא את התכלית המונחת ביסודה; אין להרחיבה באופן שכל זכות אדם תיכלל בה, שכן בכך נייתר את כל זכויות האדם האחרות הקבועות בחוקי היסוד. פרשנותה הראויה של הזכות לכבוד צריכה לנווט עצמה בין שני הקצוות (ראו א' ברק, פרשנות חוקתית 357 (כרך שלישי, 1994)). במסגרת זו, איני רואה כל אפשרות פרשנית "לדחוס" לתוך הזכות לכבוד את הזכות לאיכות סביבה ראויה. אכן, אם הזכות לאיכות סביבה ראויה כלולה בכבוד האדם, כי אז כל זכויות האדם הפוליטיות, האזרחיות, החברתיות והכלכליות נכללות בה. לא זו הדרך לפרשנות חוקתית ראויה. אמת, הפרשנות החוקתית אינה פדנטית; אינה לגליסטית (ראו ע"א 6821/93 הנ"ל, בעמ' 430); אמת, הפרשנות החוקתית נעשית מתוך "מבט רחב" (הנשיא אגרנט בד"נ 13/60 היועץ המשפטי לממשלה נ' מאנה, פ"ד טז 430). אך הפרשנות החוקתית היא פרשנות משפטית; היא חלק מתורת הפרשנות שלנו. תורה זו אינה אומרת כי הטקסט הוא כחומר ביד היוצר; תורה זו אינה קובעת כי ניתן לדחוס לתוך לשון חוק היסוד את כל שנראה ראוי ורצוי. גם לפרשנות יש גבולות. קביעה פרשנית כי הזכות לכבוד האדם כוללת בחובה זכות אדם לאיכות סביבה ראויה חורגת מגבול הפרשנות. אכן, המבקש להכיר בזכות חוקתית לאיכות סביבה ראויה כחלק מחוקי היסוד צריך לשכנע את הכנסת לעשות כן. בכנסת החמש-עשרה הוגשה על ידי ח"כ מ' נודלמן הצעת חוק-יסוד: איכות הסביבה (הצ"ח 2991, התשס"א, עמ' 589). ח"כ מ' נודלמן הגיש הצעה דומה לכנסת השש-עשרה. כן הוגשה על ידו ועל ידי חברי הכנסת א' י' אריאל וי' שטרן הצעת חוק-יסוד: איכות סביבה לכנסת השש-עשרה, התואמת במבנה שלה את חוקי היסוד בדבר זכויות האדם. כן הוגשה לכנסת השש-עשרה, על ידי חברי הכנסת ע' פרץ, א' כהן וצ' טל, הצעת חוק-

יסוד: זכויות חברתיות. בהגדרת הזכויות החברתיות נכלל גם הזכות ל"איכות סביבה" (סעיף 3). למותר לומר כי איני מביע כל עמדה באשר לתוכן של ההצעות.

19. העותרת טוענת כי התיקון לחוק התכנון והבניה פוגע בחיים ובגוף. אכן, חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו מגן מפני פגיעה בחיים ובגוף (ראו סעיף 2 לחוק-היסוד). אלא שהעותרת לא ביססה את טענתה. רבים הם הצעדים החברתיים היכולים להשפיע על איכות חייו של האדם. אך אין די בהשפעה על איכות החיים כדי להוות פגיעה בחיים או בגוף. הפגיעה בחייו של אדם או בגופו יכולה ללבוש הרבה צורות. איננו צריכים לשלול על הסף את האפשרות כי פעולתה של רשות תכנונית הפוגעת באיכות הסביבה, תוכל להיות כה מסוכנת והרסנית עד שתעלה לכדי פגיעה בחייו ובגופו של האדם (ראו א' טל, "על ערכים מוגנים ועבירות סביבתיות", הפרקליט מ 413, 415 (תשנ"א)). אולם, על מנת לבסס פגיעה בחיים ובגוף על העותרת להראות סכנה מוחשית וממשית לחיי האדם או לגופו הטמונה בתיקון לחוק התכנון והבניה. זאת היא לא עשתה. התיקון לחוק מקים מסגרת כללית לקבלת החלטות תכנוניות בדבר תשתיות לאומיות. אין בהוראותיו כדי לפגוע, ככאלה, בחיים או בגוף. ניתן להעלות על הדעת מגוון רחב של תשתיות לאומיות שלא יפגעו כלל בזכויות האמורות. על כן דין טענותיה של העותרת לעניין זה להידחות.

20. לטענת העותרת נפגע כבוד האדם לאור הפגיעה שפוגע החוק בזכות הטיעון הניתנת למי שמתנגד לתכניות לתשתיות לאומיות. מוכן אני להניח, בלא לפסוק בדבר, כי ניתן לכלול את הזכות להליך נאות – וזכות הטיעון במסגרתו – בזכות לכבוד האדם (ראו רע"א 5587/97 היועץ המשפטי לממשלה נ' ב' אכר (קטין), פ"ד נא(4) 830, 861; בג"ץ 4446/96 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נ(3) 705, 707; א' ברק, "כבוד האדם כזכות חוקתית", הפרקליט מא 271, 281 (תשנ"ד); B. Bracha, "Constitutional Upgrading of Human Rights in Israel: The Impact on Administrative Law", 3 U. Pa. J. Const. L. 581, 626 (2001). אלא שבכנסיות המקרה שלפנינו איננו נדרשים לקבוע מסמרות לגבי הקשר שבין הליך ההתנגדות במסגרת הליכי התכנון לבין הפגיעה בכבוד האדם. זאת משום שהעותרת לא ביססה פגיעה שכזו. על פי התיקון לחוק התכנון והבניה, ניתן להגיש התנגדות לתשתית לאומית תוך שלושים יום מיום פירסום העברת התכנית להערות הוועדות המחוזיות (סעיף 76ג(8) לחוק התכנון והבניה). טוענת העותרת כי זמן זה אינו מספיק. אלא שטענות אלה של העותרת הינן כלליות ומבוססות על השערות. אין לומר כי פרק הזמן להגשת ההתנגדות אינו הולם לכל סוגי התכניות לתשתיות לאומיות באשר הן. בנוסף, המשיבים הצהירו לפנינו כי להבנתם המועדים הקבועים בתיקון לחוק הינם מנחים

ואינם קשיחים (ראו בפסקה 45 לתצהיר התשובה מיום 11.2.2003; השוו לבג"ץ 4816/91 בנייני גיל בע"מ נ' הוועדה לבניה למגורים תל-אביב, פ"ד מז(1) 441, 444; בג"ץ 1636/92 העמותה לשמירת איכות החיים והסביבה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה תל-אביב, פ"ד מז(5) 573, 582). משכך, אין זה ברור, בשלב זה, כי רשויות התכנון ימנעו מהרואים עצמם נפגעים מתכניות התשתית הלאומית, להעלות את התנגדויותיהם באופן אפקטיבי, מקום בו לא יהיה די במגבלות הזמנים הנקובות בחוק. על רקע זה דין טענתה של העותרת להידחות.

21. העותרת טוענת כי סעיף 76ג לחוק התכנון והבניה פוגע בזכות הקנין של הפרט בישראל. טענה זו דינה להידחות. סעיף 76ג לחוק התכנון והבניה אינו קובע הוראות שיש בהן פגיעה בזכות הקנין של מאן דהוא. הסעיף קובע מסגרת מינהלית לקבלת החלטות. ייתכן, כמובן, כי תכנית פלונית לתשתית לאומית שתאושר על ידי הוועדה לתשתיות תפגע בקניינו של אדם זה או אחר. אין מניעה מלתקוף תכנית זו בשל פגיעתה שלא כדין בקנין. אך מכאן לא נובע כי המסגרת עצמה, אשר נקבעה בסעיף 76ג לחוק התכנון והבניה, פוגעת בקנין.

22. טענותיה החוקתיות של העותרת דינן ליפול. עם זאת, אין בכך כדי לפגוע בטענותיה בתחום המשפט המינהלי. אכן, אם הוועדה לתשתיות תקבל החלטה שלדעת העותרת פוגעת באיכות הסביבה באופן בלתי סביר, הרשות בידה לתקוף את ההחלטה באמצעים המקובלים של המשפט המינהלי (ראו בג"ץ 288/00 אדס טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' שר הפנים, פ"ד נה(5) 673, 692).

23. הגעתי, איפוא, למסקנה כי דין טענותיה החוקתיות של העותרת להידחות. חוק התכנון והבניה, כפי שתוקן, הוא על כן חוקתי. עם זאת, אין בדחייה של טענת אי החוקתיות כדי לשלול טענות שהסדרים בתיקון לחוק התכנון והבניה ראויים לתיקון. אכן, יש ממש בביקורתה של העותרת על ההסדרים הקבועים בסעיף 76ג לחוק התכנון והבניה. חושש אני, כי הרצון לזרז את הליכי הטיפול בתכניות לתשתית לאומית, הביאו להסדרים שבנסיבות מסוימות עלולים שלא להעניק זמן מספיק להכנת הנחיות להכנת תסקיר השפעה על הסביבה (סעיף 76ג(4)(א)2), לדרישה להשלמת התסקיר המוגש (סעיף 76ג(4)(ד)), ולהגשת התנגדות לתכנית (סעיף 76ג(8)). לתסקיר השפעה על הסביבה חשיבות רבה. הוא מכשיר רב ערך "לבחירתה של הדרך הטובה ביותר שבה יילכו בתכנונו של פרויקט פלוני" (השופט מ' חשין בבג"ץ 2920/94 הנ"ל, עמ' 461). כן יש חשיבות רבה להתנגדויות המוגשות. כל אלה מסייעים בידי ועדת התשתיות בקבלתה של החלטה נבונה ומושכלת. על כן, אם במקרה נתון המועדים הם קצרים מדי,

מן הראוי שבעלי הסמכות יעניקו אורכות זמן. אך מעבר לכך, מן הראוי הוא שהכנסת תעייץ מחדש בהסדרים הקיימים.

העתירה נדחית.

ה נ ש י א

המשנה לנשיא ת' אור:

אני מסכים.

המשנה לנשיא

השופט א' מצא:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופטת ד' ביניש:

מסכימה אני לפסק דינו של הנשיא וכן מקובלת עלי קביעתו כי העתירה אינה מגלה עילה חוקתית להתערבות בחקיקה נשוא העתירה.

ניתן להבין לליבה של העותרת ולחששה מפני הפגיעה הצפויה באיכות הסביבה כתוצאה מהקצאת לוח זמנים קצר ביותר למתן הנחיות להכנת תסקיר ההשפעה על הסביבה, לדיון בתסקירים ולהגשת התנגדויות. חשש זה מתעצם עקב העובדה שפוטנציאל הסיכון לפגיעה בסביבה הוא רב במיוחד כאשר מדובר בתשתיות לאומיות.

משלא עלה בידה של העותרת לשכנע את הכנסת והאיזון בין מידת ההגנה על ערכי הסביבה ואיכותה לבין האינטרס הציבורי בתשתיות לאומיות נקבע כפי שהכריע המחוקק, אין בידי בית המשפט להתערב ולשנותו בשל העדר עילה חוקתית.

עם זאת כאמור בפסק דינו של הנשיא, לא נחסמו בפני העותרת הדרכים לתקוף החלטות קונקרטיות אם יפול בהן פגם של אי-סבירות. זאת ועוד, יש לקוות כי אם סד הזמנים שבו נכלאו ההליכים להגשת תסקיר השפעה על הסביבה והמועדים הקצרים להגשת התנגדויות יתבררו כפוגעניים כלפי ערכי הסביבה, יימצאו הכלים לאפשר את הרחבת מסגרת הזמנים כדי להעניק לתסקיר השפעה על הסביבה את המשקל הראוי, אם במסגרת החוק ואם על ידי תיקונו.

ש ו פ ט

השופט א' ריבלין:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופטת א' פרוקצ'יה:

אני מסכימה.

ש ו פ ט

השופט א' א' לוי:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט מ' חשין:

היה זה חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2002), התשס"ב-2002 (חוק ההסדרים) שכוון, בסעיף 18 בו, את הוועדה לתכנון ולבניה של תשתיות לאומיות, והוסיף ויצר הסדרים מיוחדים לדרכי קבלתן של תוכניות לתשתית לאומית. ומהן "תשתיות לאומיות" שחוק ההסדרים - על דרך תיקון חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (חוק התכנון) - יצר

בעבורן תוכניות שתתקבלנה בהליכים מיוחדים? על-כך לימדה אותנו הגדרת המושג
 "תשתיות לאומיות" שבסעיף 1 לחוק התכנון:

"תשתיות לאומיות" - מיתקני תשתית, נמל תעופה, נמל, מעגן, מיתקן להתפלת מים, מיתקני מים וביווב לרבות מאגרים, אתרי סילוק וטיפול בפסולת, תחנת כוח, מיתקן אחסון גז ודלק או דרך, והכל אם ראש הממשלה, שר האוצר ושר הפנים הכריזו, על כל אחד מהם, כי הוא בעל חשיבות לאומית.

צירוף התיבות "תשתיות לאומיות" כולל "מיתקני תשתית", וגם מושג זה הוגדר בסעיף
 1 לחוק התכנון:

"מיתקני תשתית" - קווי תשתית ומיתקני חיבור כהגדרתם בסעיף 274ב(ג) לפקודת העיריות, וכן כבלי תקשורת, מיתקנים להולכת גז וצינורות להולכת חומרים מסוכנים כמשמעותם בחוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993;

בהגדרה זו האחרונה מפנה החוק אל הגדרת המושגים "קווי תשתית" ו"מיתקני חיבור" כהגדרתם בסעיף 274ב(ג) לפקודת העיריות, ועיון בהוראת-חוק זו ילמדנו פירושה של מושגים אלה מהו:

ארנונה
 כללית
 274ב.
 (ג)

"קווי תשתית" - קווים עיליים או תת-קרקעיים להולכה או להעברה של חשמל, בזק כהגדרתו בחוק הבזק, התשמ"ב-1982, מים, ביוב, נפט גלמי, מוצרי נפט או גז טבעי, והקרקע שבה או שמעליה הם עוברים;

"מיתקני חיבור" - עמודים, תיבות, ארגזים, גוברים תת-קרקעיים, מאגדים, מסגרות סעף, תיבות הסתעפות, עוגנים ואבזרים אחרים שאליהם מחוברים קווי תשתית או שבהם הם מושחלים, והקרקע שמתחת למיתקנים אלה, ובלבד ששטח הקרקע שמתחת לבסיסו של

מיתקן יחיד כאמור אינו עולה על 32 מטרים רבועים.

2. הכל יסכימו כי הסדרי-דין חדשים אלה יצרו מהפכה בחוק התכנון, ומהפכה זו מצא המחוקק לחולל בחוק ההסדרים דווקא, חוק שהכנסת מחוקקת במהירות הברק. מה טעם ראה המחוקק לחולל מהפכה-רבתי זו בחוק התכנון - ואכן מהפכה רבתי היא זו - על-כך שחיים לנו דברי ההסבר להצעת החוק (ה"ח לשנת תשס"ב, 16, 77):

תכניות שענינן תשתיות לאומיות, כמשמען בתיקון המוצע, הן לרוב תכניות בעלות חשיבות רבה למשק כולו. כיום, ההליכים לאישור תכניות לתשתיות לאומיות, בכלל, נמשך זמן רב מאוד, על אף חשיבותן הרבה. כפועל יוצא מכך, נגרם עיכוב ממושך בהשקעות לפיתוח תשתיות כאמור, ועיכוב זה משפיע על המצב הכלכלי של המשק כולו.

כדי לייעל את ההליכים לאישור תכניות לתשתיות לאומיות, מוצע להקים ליד המועצה הארצית לתכנון ולבניה מוסד תכנון חדש - הוועדה לתשתיות לאומיות, שתוסמך לדון ולהחליט, בפרקי זמן סבירים, בדבר אישור תכניות מיתאר ארציות הכוללת [כך] הוראות של תכנית מפורטת אשר יקבעו את התכנון של תשתיות לאומיות בשטח המדינה כולה או בחלק משטחה. מוצע כי ייקבע לוח זמנים מחייב להשלמת שלבי הדיון בועדה לתשתיות בתוך כארבעה חודשים מיום שתוגש לה תכנית לתשתית לאומית.

.....

כן מוצע כי הועדה לתשתיות תיעזר ביועצים חיצוניים, לרבות יועץ סביבתי ומתכנן. היועץ הסביבתי והמתכנן ימונו מתוך רשימת שמות של בעלי מקצועות שיחליט עליהם שר הפנים, או שיחליטו עליהם שר הפנים והשר לאיכות הסביבה, לפי הענין.

3. ובכן, על-פי הדין כיום, "ההליכים לאישור תוכניות לתשתיות לאומיות, ככלל, נמשך זמן רב מאוד ...", וכדי לייעל את ההליכים תיכון "הוועדה לתשתיות לאומיות, שתוסמך לדון ולהחליט, בפרקי זמן סבירים, בדבר אישור תוכניות מיתאר ארציות". ומהם "פרקי זמן סבירים" אליבא דמחוקק? נעיין בחוק ונמצא: שבעה ימים (סעיף 76ג(3)(א) לחוק התכנון); שבעה ימים (סעיף 76ג(3)(ב) לחוק התכנון); "באותו יום" (סעיף 76ג(4)(א)(1) לחוק התכנון); שבעה ימים (סעיף 76ג(4)(א)(2) לחוק התכנון);

ארבעה עשר ימים (סעיף 76 ג(4)(ב) לחוק התכנון); שבעה ימים (סעיף 76 ג(4)(ד) לחוק התכנון); ארבעה עשר ימים (סעיף 76 ג(4)(ה) לחוק התכנון); עשרים ואחד ימים (סעיף 76 ג(6)(א) לחוק התכנון); "באותו יום" (סעיף 76 ג(7) לחוק התכנון); שלושים ימים (סעיף 76 ג(8) לחוק התכנון). ובלוח זמנים זה אמורה הוועדה לתשתיות לאומיות לקבל תוכניות מיתאר ארציות לתשתיות לאומיות.

בלוח זמנים צפוף ודחוס זה יוקמו וייבנו שדות תעופה, נמלים, מאגרי מים, תחנות כוח, מיתקני איחסון לגז ולדלק, קווים עיליים או תת-קרקעיים להובלה או להעברה של חשמל, מיתקני מים, תשתיות ביוב, מאגרי נפט גולמי ועוד ועוד. כך תיכונה ותיוסדנה תשתיות שהמדינה נבנית עליהן. אמנם, כל מיתקני תשתיות אלה לא יהיו "תשתיות לאומיות" לענייננו אלא אם "ראש הממשלה, שר האוצר ושר הפנים הכריזו, על כל אחד מהם, כי הוא בעל חשיבות לאומית", ואולם די בהכרזה זו ותוכנית לתשתית לאומית תפרוץ אל יעדה במהירות האור. ובפירקי-זמן אלה - פירקי-זמן של ימים - אמורים הליכים עקרוניים להחל ולהסתיים. האמנם? אין פלא בדבר כי כך נכתש ופורר לפירורים תסקיר השפעה על הסביבה דווקא בבנייתם של מיתקני תשתית שהשפעתם על הסביבה היא הרבה ביותר. לו דיברנו בחקיקת מישנה כי-אז, דומני, היכרזנו עליה חקיקת-מישנה בלתי סבירה בעליל ובטלה מעיקרה בהיותה חקיקה הפוגעת בזכויות יסוד של היחיד לחיים במדינה מתוקנת. ואולם, הואיל ומדברים אנו בחוק של הכנסת ואין פגיעה, לכאורה, בזכויות יסוד הקבועות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ובחוק יסוד: חופש העיסוק, נכוף ראשינו וכך נאמר: הסדרי החוק הם בלתי סבירים בעליל, אך מתוך שהפרי צמח על עץ המחוקק הראשי, החוק הוא חוק ומחייב הוא את הכל.

ש ו פ ט

השופטת (בדימ') ד' דורנר:

לדעתי, העתירה שלפנינו אינה דורשת הכרעה בשאלה אם השמירה על הסביבה, כזכות לעצמה, היא זכות חוקתית, הכלולה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, וניתן להשאירה בצריך-עיון. שכן, סבורה אני כי ניתן לפרש את ההוראות מושא העתירה כך שלא תהיה פגיעה בערך השמירה על סביבה ראויה, מעבר למידה הדרושה.

1. כידוע, משפט הסביבה הוא תחום חדש יחסית אשר התפתח בהשפעת הנזקים שנגרמו לסביבה כתוצאה מן ההתפתחויות הטכנולוגיות. דיני הסביבה במדינות העולם ובמשפט הבינלאומי מאזנים – כל מדינה על-פי האינטרסים שלה – בין ההגנה על הסביבה לבין צרכיה הכלכליים והטכנולוגיים של החברה, שאף תכלית ההגנה עליהם היא ראויה. עם זאת, בספרות המשפטית נטען עוד לפני 30 שנה, כי התחיקה הקיימת אינה מספקת וכי הבטחת ההגנה על הסביבה מחייבת עיגון זכות לסביבה ראויה בחוקה. וכך כתב ריצ'רד אוטינגר, במאמר שפורסם בשנת 1970 :

Probably only an amendment to the Constitution, guaranteeing to each citizen a wholesome and unimpaired environment, can overcome these inadequacies. Such a provision of the Constitution would have been meaningless to those attending the Constitutional Convention in Philadelphia almost 200 years ago... Today, however, the threats to our environment and to our survival are as real as were the dangers to free speech and free assembly to the Constitutional Convention.

Declaring this new right as a matter of constitutional principle is the kind of national statement of policy that might clarify our present ambivalence. It would provide badly needed guidance to the federal agencies and would also provide the most effective environmental protection within our power. Most important, the process of amending the Constitution would give the people of the United States the opportunity to register their affirmation of such a new public policy.

[Richard L. Ottinger, "Legislation and the Environment: Individual Rights and Government Accountability", 55 *Cornell L. Rev.*(1970) 666, at p. 672.]

ואכן, בשלושים השנים האחרונות מדינות רבות עיגנו הוראות המגנות על הסביבה בחוקותיהן, ויש מדינות (דוגמת ברזיל ודרום-אפריקה) אשר עיגנו בחוקותיהן זכות יסוד של האדם לסביבה ראויה. ראו J.C. Tucker "Constitutional Codification of an Environmental Ethic" 52 *Florida L. Rev.* (2000) 299, at p. 304-312. אף המשפט הבינלאומי כלל את זכות האדם לסביבה בריאה בשתי אמנות לזכויות אדם. ראו African Charter of Human and Peoples Rights, Art. 24; Protocol of San Salvadore to the American Convention of Human Rights in the Area of Economic Social and

Cultural rights בנוסף, אמנות בינלאומיות אליהן הצטרפו מרבית מדינות העולם, ובכללן אף ישראל, מגינות על הסביבה. ראו למשל, United Nations Framework Convention on Climate Change, 9 May 1992, 31 *I.L.M* (1992); Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution, 13 Nov. 1979, 18 *I.L.M* (1979).

2. אך למעשה, הזכות לסביבה ראויה כוללת בחובה שורה של זכויות ואינטרסים שלהם מידות חשיבות שונות. שכן, הנזקים לסביבה הם ברמות שונות, החל מפגיעה באיכות חיים ובאתרי נוף, עבור בהשמדה של זנים של בעלי-חיים וכלה בפגיעה בבריאות ואף בחיי-אדם. כך, למשל, ערפל מזוהם (סמוג) שכיסה את לונדון בשנת 1952 גרם למותם של 4,000 בני-אדם. (ראו למשל ליאון שלף, "אקולוגיה ומשפט", עיוני משפט ב(2), בע' 408). ובאסון צ'רנוביל הידוע בשנת 1986, תאונה בכור גרעיני שהוקם בלב אזור מיושב פגעה בבריאותם ובחיייהם של מאות-אלפי אנשים. העיר צ'רנוביל נמחתה כולה והאזור שזוהם בקרינה רדיואקטיבית, פונה מתושביו.

אין איפוא משמעות אופרטיבית מכרעת לכותרת הכללית, היינו, "הזכות לסביבה ראויה", שכאמור אחת ממטרותיה העיקריות היא דקלרטיבית, אלא יש להתייחס לטעמים העומדים ביסוד הזכויות והאינטרסים המסוימים המוגנים במסגרתה, ולקבוע את היקפה של ההגנה החוקתית הניתנת להם. כך למשל ישנה חפיפה בין הזכות לסביבה ראויה לבין זכות החיים והבריאות המעוגנת בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, וזכויות אחרות, ככל שהן נפגעות כתוצאה מהפגיעה בסביבה. בהתאם, בית-הדין האירופאי לזכויות אדם קבע כי יצירת מפגע סביבתי על-ידי מתן היתר להקמת מפעל הפולט ריחות לא נעימים, פוגע בזכות לפרטיות של העותרת שהתגוררה באותו אזור, זכות המעוגנת באמנה האירופאית. ראו *Lopez Ostra v. Spain*, 20 E.H.R.R (1995) 277.

פרשנות החוק

3. ההסדרים המיוחדים בחוק מושא העתירה, בגדרם נקבעו, כאמור, פרקי זמן קצרים ביותר לדיון בהגנה על איכות הסביבה, מתייחסים, באופן כללי, לכל תוכנית של תשתית לאומית. תשתיות לאומיות על-פי הגדרתן בסעיף 1 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 כוללות מגוון של תוכניות, מהן העשויות, באם לא ינקטו האמצעים המתאימים, לסכן חיי-אדם ובריאות ומהן שפגיעותיהן האפשריות הן בדרגה נמוכה הרבה יותר. אשר-על-כן, לא ניתן, מלכתחילה, ובאופן כללי ותיאורטי לסווג תחיקה זו כפוגעת בזכויות אדם המעוגנות בחוק-היסוד. אלא השאלה העשויה להתעורר כאשר יופעל הדין לגבי תוכנית קונקרטיית.

אך יהא דבר זה אשר יהא, האינטרס הציבורי הכבד לסביבה ראויה, שהוא אינטרס כלל עולמי, ושמבוסס כאמור על זכויות אדם ואינטרסים ציבוריים הזוכים להגנה חזקה בדין ובפסיקה הישראלית, מספיק לדעתי ליצירת חזקה לפיה יתפרשו דינים, ככל שהדבר ניתן, כתואמים את הזכויות והאינטרסים בדבר סביבה ראויה. והשוו ד"נ 10/69 ברונובסקי נ' הרבנים הראשיים לישראל, פ"ד כה(1) 7, בע' 35; ובג"ץ 2590/00 "יתד" עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך, פ"ד נו(5) 834, בע' 846.

ההגנה הבינלאומית על הסביבה המתבטאת, כאמור, באמנות בינלאומיות שאליהן הצטרפה מדינת-ישראל, אף דורשת את יישומו של כלל פרשנות נוסף, היוצר את החזקה כי קיימת התאמה בין חוקי המדינה לבין נורמות המשפט הבינלאומי, והמחייב לפרש כל דין, ככל שהדבר ניתן, כעולה בקנה-אחד עם נורמות אלה. ראו למשל ע"פ 131/67 קמיאר נ' מדינת ישראל, פ"ד כב(2) 85 (להלן: פסק-דין קמיאר), בע' 112.

4. אכן, החזקות הפרשניות ניתנות לסתירה במקרים שבהם הלשון הברורה של החוק, או אף תכליתו הפרטיקולרית אינן מתיישבות עם ערך ההגנה על איכות הסביבה. השוו פסק-דין קמיאר, בע' 112; בג"ץ 953/87 פורז נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מב(2) 221, בע' 229-230. אך במקרים אלה, תהא שומה עלינו לבחון את היקפם של זכויות האדם והאינטרסים הרלוונטיים ואת חוקתיות הפגיעה בהם. בהקשר זה, אפשר אף שתתעורר שאלת ההגנה החוקתית הניתנת לערך הכללי של שמירה על איכות הסביבה.

ברם, בענייננו, ניתן להחיל את החזקות הפרשניות על-ידי הקביעה כי המועדים הקבועים בחוק לא יהיו קשיחים, וכי יהיו ניתנים, בעת הצורך, להארכה. פרשנותו הראויה של החוק דורשת איפוא מהרשות את התאמת הזמן הדרוש לבחינת מכלול השלכות התוכנית הספציפית על איכות הסביבה; ואך מובן הוא, כי דרישה זו תעמוד לביקורת שיפוטית במסגרת בחינת סבירות החלטת הרשות. פרשנות זו של ההוראות היא התואמת את התכלית הראויה של פיתוח תשתיות לאומיות בצורה יעילה וזריזה, תוך פגיעה מדתית בלבד בערך השמירה על איכות הסביבה.

אכן, ככלל, מועדים ניתנים להארכה בפרוצדורות שונות, וסמכויות ההארכה מפורשות בחוק. עם זאת, בעניינים מנהליים, כאשר תכליתו הכללית והפרטיקולרית של החוק מאפשרת זאת, ניתן לראות את הרשות, האמונה על הפעלת החוק, כבעלת סמכות טבועה שלא לדבוק במועד הפורמלי. ואמנם, אף המדינה בתשובתה הטעימה כי המועדים הקבועים בחוק הם אך מנחים וכי החוק יופעל בגמישות.

מטעמים אלה, מסכימה אני כי יש לדחות את העתירה.

שופטת (בדימ')

הוחלט כאמור בפסק דינו של הנשיא א' ברק.

ניתן היום, כ"ג באדר התשס"ד (16.3.2004).

שופט

המשנה לנשיא

הנשיא

שופטת

שופטת

שופט

שופט

שופטת

שופט