



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 9409/05

בפני : כבוד הנשיאה ד' ביניש
כבוד השופטת א' פרוקצ'יה
כבוד השופטת ע' ארבל

העותרת : אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנה על
הסביבה

נגד

המשיבות : 1. הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של תשתיות
לאומית
2. ממשלת ישראל
3. מע"צ-החברה הלאומית לדרכים בע"מ

התנגדות למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה : כ"ה בתשרי התש"ע (13.10.2009)

בשם העותרת : עו"ד אלי בן-ארי ; עו"ד אסף רוזנבלום

בשם המשיבות 1 ו-2 : עו"ד ענר הלמן

בשם המשיבה 3 : עו"ד דוד כחלון ; עו"ד משה בלטר ; עו"ד טלי ענבר

פסק-דין

הנשיאה ד' ביניש:

העתירה שלפנינו מכוונת כנגד החלטת המשיבה 1 (להלן: הות"ל) והמשיבה 2 (להלן: הממשלה) לאשר את תכנית תת"ל 3, 6/4 לסלילת כביש 9 באזור צפון השרון מדרום לחדרה (להלן: התכנית). כביש זה הוא כביש רוחב מתוכנן, שנועד לחבר את כביש 2 (כביש החוף), כביש 4 (כביש תל-אביב – חיפה הישן) וכביש 6 (כביש חוצה ישראל). ביסוד העתירה עומד חששה של העותרת מפני ההשלכות הסביבתיות

השליליות של סלילת כביש 9, וזאת במיוחד בכל הנוגע לחלקו המערבי של הכביש (בין כביש 2 לכביש 4), שאמור לעבור בתחום הגן הלאומי פארק השרון.

השתלשלות העניינים וטענות הצדדים

1. התואי המתוכנן של כביש 9 אושר במסגרת שינוי 42 לתמ"א 3 – תכנית המתאר הארצית לדרכים, שפורסם ברשומות למתן תוקף ביום 2.3.98. בחודש אוקטובר 2002, בעקבות פנייה של המשיבה 3 (להלן: מע"צ), אישרו ראש הממשלה, שר הפנים ושר האוצר את ההכרזה על כביש 9 כפרויקט תשתית בעל חשיבות לאומית, וזאת בהתאם לסמכות הנתונה להם לפי סעיף 1 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבניה). ביום 9.12.02 החליטה הות"ל לפרסם הודעה בהתאם לסעיפים 77 ו-76ג(1) לחוק התכנון והבניה, המתייחסת להכנת התכנית לסלילת כביש 9. ביום 30.3.03 העביר היועץ הסביבתי של הות"ל (להלן: היועץ הסביבתי) למע"צ, יזמת התכנית, הנחיות לעריכת תסקיר השפעה על הסביבה; זאת, בהתאם לסמכות הנתונה לו לפי סעיף 76ג(4)(א)(2) לחוק התכנון והבניה. בהנחיות אלה נדרשו עורכי התסקיר לבחון ארבע חלופות לביצוע התכנית, כולן לאורך התואי שאושר בסופו של דבר. אין חולק כי עורכי התסקיר לא הונחו לבחון במסגרת התסקיר חלופות אחרות להשגת המטרה התחבורתית של העברת התנועה בין כבישים 6, 4, ו-2, המצויות מחוץ לתחום התכנית נשוא העתירה. ביום 27.6.04, לאחר שהוגש התסקיר ונבדק על ידי היועץ הסביבתי, העביר היועץ הסביבתי ליו"ר הות"ל חוות דעת סביבתית בנוגע לתכנית, שבה המליץ לאשר את התכנית להפקדה בתנאים ובמגבלות מסוימים, שנועדו למנוע או לצמצם את ההשפעות הסביבתיות השליליות של התכנית. ביום 5.7.2004 החליטה הות"ל להעביר את התכנית להערות הוועדות המחוזיות ולהשגות הציבור, לפי סעיף 76ג(6) לחוק התכנון והבניה. ההערות לתכנית והשגות הציבור (ובהן השגת העותרת) נשמעו במהלך חודש נובמבר 2004 בפני חוקר שמונה מטעם הות"ל. ביום 15.12.04 דנה ועדת המשנה של הות"ל להערות הוועדות המחוזיות והשגות הציבור בהערות הוועדות המחוזיות וכן בהשגות שנשמעו בפני החוקר ביחס לתכנית המוצעת וכן בהמלצות החוקר ביחס להערות ולהשגות. בעקבות הדיון החליטה ועדת המשנה לאשר את התכנית בכפוף לתיקונים שונים, שאינם רלוונטיים לעתירה שבפנינו. ביום 20.12.04 החליטה מליאת הות"ל להעביר את התכנית לאישור הממשלה בהתאם לסעיף 76ג(9)(ב) לחוק התכנון והבניה. ביום 10.7.05 אישרה ועדת השרים לענייני פנים ושירותים את התכנית. החלטה זו קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 28.7.05, וביום 7.9.05 פורסמה ברשומות הודעה על אישור התכנית לשם מתן תוקף.

2. העתירה שלפנינו הוגשה ביום 2.10.05. לאחר שהמגעים להגעה להסדר מוסכם בין הצדדים לא צלחו, הוחלט כי פסק הדין בעתירה דנן יינתן לאחר מתן פסק דין בעתירה אחרת של העותרת שבה התעוררו שאלות משפטיות דומות (ראו בג"ץ 8425/04 אדס טבע ודין – אגודה ישראלית להגנה על הסביבה נ' הוועדה לתשתיות לאומיות (טרם פורסם, 8.7.08) (להלן: עניין כביש 461)). לאחר מתן פסק הדין הנ"ל, ולאחר שניתנה לצדדים הזדמנות להתייחס לאופן בו משליך פסק הדין על המקרה שלפנינו התקיים בפנינו ביום 30.3.09 דיון בעתירה. נוכח עמדת המדינה, שסירבה לדון בעתירה כאילו ניתן בה צו-על-תנאי, החלטנו ביום 3.5.09 ליתן צו-על-תנאי בעתירה. ביום 13.10.09 התקיים בפנינו הדיון בהתנגדות לצו-על-תנאי.

3. העותרת, שהיא עמותה ציבורית הפועלת לשמירת איכות הסביבה, תקפה את ההחלטה לאשר את התכנית נשוא העתירה בכמה ראשים. העותרת טענה כי הות"ל לא הייתה מוסמכת לדון בתכנית נשוא העתירה; כי ההחלטה להעביר את התכנית לטיפול הות"ל הייתה בלתי סבירה ובלתי מידתית; וכי ההחלטה לאשר את התכנית לא התבססה על תשתית עובדתית מלאה, שכן תסקיר ההשפעה על הסביבה היה פגום כיוון שלא כלל בדיקה של חלופות ביצוע תחבורתיות לסלילת הכביש בתוואי עליו החליטה הות"ל (למען הנוחות, נכנה להלן את דרישתה של העותרת לבחינת חלופות לתוואי הכביש במסגרת התסקיר, כדרישה לעריכת תסקיר חלופות). כן טענה העותרת כי נפל פגם בתשתית העובדתית שעמדה ביסוד החלטת הות"ל, משום שלא בוצעו הערכה או שערוך של העלויות החיצוניות הרלוונטיות של השפעת הפרויקט על הסביבה, ובכלל זה שערוך של הפגיעה הנופית ושל קטיעת רצף השטח הפתוח.

טענת העותרת בכל הנוגע לפגמים בתסקיר ההשפעה על הסביבה (וליתר דיוק לפגמים בהנחיות שניתנו לעורכי התסקיר), היא הטענה היחידה מבין טענותיה, שלגביה ראינו להוציא צו-על-תנאי (כן יצוין כי העותרת חזרה בה מטענותיה בנוגע לסמכות הות"ל לדון בתכנית). בהקשר זה טוענת העותרת כי בשל ההנחיות שניתנו לעורכי התסקיר, התסקיר לא בחן כלל את השאלה האם סלילת הכביש בתוואי עליו הוחלט לבסוף היא הפתרון המתאים לצורך התחבורתי עליו בא הכביש לענות. בטיעוניה עומדת העותרת על חשיבותו של התסקיר ככלי המשמש את חברי מוסד התכנון לשם קבלת החלטה סבירה וראויה וכן ככלי שעשוי לקדם את ערכי השקיפות והדמוקרטיזציה בהליכי התכנון. על-פי הנטען, במקרה שלפנינו הות"ל קיבלה את תוואי הכביש שנקבע במסגרת התכנית כתכתיב, ולא בחנה לעומק את האפשרות להשיג את המטרה התחבורתית שאותה אמור כביש 9 להגשים בדרכים אחרות, כגון שיפור והרחבת כבישי הרוחב הקיימים מצפון ומדרום לתוואי המתוכנן של כביש 9 (שהם

בהתאמה כביש מס' 65 וכביש מס' 57). לטענת העותרת היה על התסקיר לבחון בצורה מעמיקה את כל החלופות להשגת מטרת התכנית, ובכלל זה אי-סלילת הכביש. העותרת מדגישה כי אינה חולקת על הצורך ביצירת תשתית טובה וראויה למעבר בין כביש החוף לבין כביש חוצה ישראל, אולם לטענתה לא ברור הצורך התחבורתי הממשי בסלילת כביש חדש לשם כך, וזאת בעיקר נוכח הנוקים הסביבתיים האדירים שלטענתה ייגרמו כתוצאה מכך. העותרת ממשיכה וטוענת כי סלילת הכביש תשנה ללא היכר אזור חקלאי פתוח ושטח נוף פתוח, שכמותם יש מועטים במרכז הארץ. בהקשר זה מציינת העותרת כי האזור בו יעבור הכביש כולל את שמורת הטבע "בריכת יער", את הגן הלאומי "נחל אלכסנדר" ואת הגן הלאומי "פארק השרון".

העותרת טוענת, אם כן, כי היה מקום לבחון במסגרת התסקיר את שאלת הצורך בסלילת כביש 9 ואת קיומן של חלופות אפשריות לסלילת הכביש, ומוסיפה כי הימנעות הות"ל מלעשות כן מלמדת על האופן השטחי שבו התקבלה החלטתה בעניין זה. בהקשר זה מעלה העותרת טענות גם נגד החוקר שמונה על ידי הות"ל לשמוע את השגות הציבור על התכנית, כיוון שהלה דחה את השגותיה בנוגע לעצם הצורך בכביש ללא הנמקה מפורטת, ובלא שהשלים את המידע באופן אובייקטיבי באמצעות תסקיר. כן טוענת העותרת כי היא אינה מבקשת לתקוף את עצם קביעת התוואי של כביש 9 בתמ"א 3 אלא את ההחלטה לבחור בסלילת תוואי זה בשלב זה, כאשר עדיין לא מומשה האפשרות לשדרג את התשתית התחבורתית הקיימת, שגם היא חלופה העולה בקנה אחד עם הוראות תמ"א 3. בהקשר זה מציינת העותרת כי לא בוצעה השוואה כלכלית מפורטת של החלופות התכנוניות האמורות, ומוסיפה כי הערכת עלות הפרויקט עלתה מסכום של 620 מיליון ש"ח, שצוין בבקשה מיום 14.10.02 להכרזת הכביש כפרויקט של תשתית לאומית לסך של 1433 מיליון ש"ח, כעולה מהחלטת הממשלה מיום 11.12.05, שבה אושרה התכנית הרב-שנתית של מע"צ, הכוללת גם את כביש 9.

4. המדינה בתצהיר התשובה מטעמה טוענת כי לא נפל כל פגם בהחלטה לאשר את התכנית נשוא העתירה, מבלי שתסקיר ההשפעה על הסביבה שהוכן לצורך התכנית כלל חלופות לתוואי הכביש. בטיעוניה עמדה המדינה בהרחבה על ההליכים שהביאו לקביעת התוואי של כביש 9 בתמ"א 3, שבמסגרתם נבחנו גם החלופה של שדרוג כביש מס' 57 וכביש מס' 65, המוצעת על ידי העותרת, וכן החלופה לפיה כלל אין צורך בכביש. לטענת המדינה המידע הרלוונטי לצורך הכרעה בין החלופות השונות, לרבות המידע הנוגע להשלכות הסביבתיות הצפויות של סלילת כביש 9, הובא בפני רשויות התכנון כאשר אלה קבעו את התוואי של כביש 9 בשינוי 42 לתמ"א 3; וזאת, על אף שחלופות אלה לא נבחנו במסגרת תסקיר השפעה על הסביבה. בהקשר זה מציינת

המדינה, בין היתר, כי בשנת 1994 הוקמה על ידי שר הבינוי והשיכון והשר לאיכות הסביבה ועדה מקצועית מיוחדת לשם בדיקת נחיצותו של כביש 9 ומשמעויותיו הכלכליות והתכנוניות. ועדה זו בחנה, כך נטען, את החלופות, שלטענת העותרת היה מקום לבחון אותן במסגרת תסקיר השפעה על הסביבה, והגיעה ברוב דעות למסקנה כי הן אינן מהוות חלופה הולמת לכביש 9. כן המליצה הוועדה על כך שחלקו המערבי של הכביש "ימונהר" בשל רגישותו הסביבתית, כפי שנקבע גם בתכנית נשוא העתירה. המדינה מוסיפה וטוענת כי בנסיבות הקונקרטיים של העניין, משהחליטו המועצה הארצית לתכנון ולבניה והממשלה לאשר את התוואי של כביש מספר מס' 9 שנים ספורות לפני ההליכים בות"ל, לא הייתה חובה לבצע תסקיר חלופות במסגרת ההליכים לאישור התכנית נשוא העתירה. בהקשר זה מציינת המדינה כי מלבד שינוי 42 לתמ"א 3 נקבע כביש 9 גם בתמ"א 35 ובתמ"מ 21/3, שהן תכניות מתאר עדכניות, ולטענתה אף מטעם זה לא היה צורך בנסיבות העניין בעריכת תסקיר חלופות במסגרת הליכי אישור התכנית בות"ל.

לטענת המדינה, העברת הטיפול בכביש 9 לות"ל ואישור התכנית נשוא העתירה במסגרת הות"ל, נועדו להביא ליישום התוואי שכבר נקבע במסגרת שינוי 42 לתמ"א 3 על ידי קביעת הוראות מפורטות שיאפשרו את הוצאת היתרי הבנייה הנדרשים לסלילת הכביש. זאת, משום שלשיטת המדינה תכנית לתשתית לאומית זהה במהותה לתכנית מתאר ארצית, שבה נכללות כבר הוראות של תכנית המאפשרות הוצאת היתרי בנייה. המדינה מציינת בהקשר זה כי העברת הדיון לות"ל נועדה רק כתחליף לצורך להכין שתי תכניות מתאר מקומיות, הכוללות הוראות מפורטות בהתאם לתוואי שנקבע בשינוי 42 לתמ"א 3, על ידי הוועדות המחוזיות מרכז וחיפה שבשטחיהן עובר תוואי הכביש. בנסיבות אלה, כך ממשיכה המדינה וטוענת, לא היה מקום לבחון פעם נוספת, בתסקיר ההשפעה על הסביבה שהוכן במסגרת הליכי האישור של התכנית נשוא העתירה, את החלופות האפשריות לתוואי שנקבע לכביש 9. המדינה מוסיפה עוד כי ככל שהעותרת סברה כי יש הכרח בהכנת תסקיר חלופות לתוואי כביש 9 היה עליה לדרוש את הכנתו במסגרת ההליכים לאישור שינוי 42 לתמ"א 3, ומשהיא בחרה שלא לעתור לבית המשפט נגד אישור התוואי באותו שלב, היא איחרה בשנים ארוכות את המועד להעלאת טענות בנוגע לצורך בתסקיר חלופות. טענה נוספת של המדינה היא כי הנתונים שעמדו בפני הות"ל הצביעו באופן חד-משמעי על כך שהחלופה של הרחבת כבישים 57 ו-65 איננה חלופה סבירה לצורך התחבורתי בכביש 9, ועל כן לא הייתה חובה לערוך במסגרת הליכי אישורה של התכנית נשוא העתירה תסקיר שיבחן חלופה זו.

לחלופין טוענת המדינה כי גם אם נפל פגם בכך שלא בוצע תסקיר חלופות במסגרת הליכי האישור של התכנית נשוא העתירה, יש לדחות את העתירה בהתאם להלכת הבטלות היחסית; וזאת, לכל הפחות ביחס לחלקו המזרחי של כביש 9 (בין כביש 6 לכביש 4), שלטענת המדינה איננו בעל רגישות סביבתית גבוהה להבדיל מהחלק המערבי של הכביש (בין כביש 4 לכביש 2).

5. מע"צ, בתצהיר התשובה מטעמה, עומדת על תפקידו ומקומו של תסקיר ההשפעה על הסביבה במערך התכנון. לגישתה של מע"צ תסקיר ההשפעה על הסביבה אינו מסמך שנועד לבחון את כל היבטיה התכנוניים של התכנית, אלא אך את השיקולים הסביבתיים. שיקולים אלה הם לטענת מע"צ בעלי משקל נכבד אולם בנוסף להם שוקל מוסד התכנון בבואו לדון בתכנית גם שיקולים הנדסיים, תנועתיים, חברתיים, כלכליים ועוד. בהקשר זה טוענת מע"צ כי השימויות התחבורתית אינה בגדר היבט סביבתי, ולכן אין צורך לבחון במסגרת תסקיר ההשפעה על הסביבה את השימויות התחבורתית של החלופות לתכנית המוצעת. התסקיר, כך ממשיכה מע"צ וטוענת, אינו מסמך שנועד לבחון את כל היבטיה התכנוניים של התכנית, אלא הוא כלי המשמש בידי מוסד התכנון בבואו לשקול במסגרת מכלול שיקוליו התכנוניים גם את ההיבט הסביבתי. מע"צ מציינת עוד כי תקנות התכנון והבניה (תסקירי ההשפעה על הסביבה), תשס"ג-2003 (להלן: תקנות התסקירים) מקנות למוסד התכנון שיקול דעת בנוגע לתוכן התסקיר, ובכלל זה באשר לדרישה לבחון חלופות אפשריות לתכנית. בכל הנוגע לתסקיר שנערך לגבי התכנית נשוא העתירה דנן, טוענת מע"צ כי לא היה מקום להנחות אותה לבחון במסגרת התסקיר חלופות תכנוניות עקרוניות לתוואי כביש 9. זאת, משום שתוואי זה מבוסס על קביעה תכנונית עדכנית בתכנית המתאר הארצית לכבישים, שנשענה על בחינה תכנונית מעמיקה של החלופות לכביש, והוא הוטמע במערך התכנוניות הארציות, המחוזיות והמפורטות העדכניות. בהקשר זה טוענת מע"צ כי יש לדחות את העתירה דנן על הסף מחמת שיהוי, שכן התוואי של כביש 9 אותו תוקפת העותרת נקבע בתמ"א 3 כבר בשנת 1998 (למעלה משבע שנים לפני מועד הגשת העתירה); אולם העותרת, כך מציינת מע"צ, לא תקפה את תוואי כביש 9 בסמוך לאותו מועד ולא הסבירה איחור זה. מע"צ מוסיפה עוד כי השימויות של החלופות התכנוניות לתוואי כביש 9 נבחנה על ידה באופן עצמאי, ונמצא כי חלופות אלה אינן ישימות מבחינה תחבורתית. בהקשר זה טוענת מע"צ כי כביש 57 וכביש 65 אינם יכולים ליתן מענה הולם לצרכים לטובתם תוכנן כביש 9, וזאת לא במצבם היום ואף לא אם ישודרגו בעתיד. על כן לא היה לשיטתה של מע"צ כל טעם לבחון במסגרת התסקיר את השפעתן על הסביבה של חלופות אלה ביחס לתוואי המוצע בתכנית. מע"צ מוסיפה וטוענת כי הות"ל בחנה באופן מעמיק את החלופה שנבחרה לתוואי כביש 9, והפעילה בעניין זה שיקול דעת

עצמאי, לאחר שהובאה בפניה מלוא התשתית העובדתית בכל הנוגע לחלופות התכנוניות ולשאלת נחיצותו של הכביש. יצוין עוד, כי מע"צ מדגישה בטיעוניה את חשיבותו של כביש 9 במערכת הכבישים בישראל, ובמיוחד את נחיצותו להתפתחות העיר חדרה, אזור עמק חפר ויישובי הסביבה. כן טוענת מע"צ כי התכנית נשוא העתירה לא התעלמה מערכי טבע ונוף, כנטען על ידי העותרת, והיא מוסיפה כי במסגרת תסקיר ההשפעה על הסביבה הייתה התייחסות מפורטת לרגישות הסביבתית של הקטע בין כביש 4 לכביש 2. מע"צ מציינת עוד, כי ההנחיות להכנת התסקיר אף חייבו נקיטת אמצעים שונים, המגדילים את העלות הכספית של סלילת הכביש, על מנת לאזן בין הצורך לשמר ערכי טבע ונוף לבין חיוניות כביש 9. בכל הנוגע לטענות העותרת באשר לעלותו הצפויה של הפרויקט, גורסת מע"צ כי הסכום שצוין בבקשה להכרזה על הפרויקט כתשתית לאומית היה בגדר אומדן ראשוני בטרם החל התכנון המפורט של התוואי, המתבסס רק על העלויות הבסיסיות של סלילת הכביש; ואילו הסכום אליו מתייחסת החלטת הממשלה על תקציב הביצוע מבטא את העלות לאחר התכנון המפורט, הכולל, בין היתר, את כל הדרישות שנקבעו על ידי מוסדות התכנון. לחלופין טוענת מע"צ, כי גם אם נפל פגם כלשהו בתסקיר או בהנחיות שניתנו להכנת התסקיר, אין מדובר בפגם שמביא לבטלות מוחלטת של התכנית נשוא העתירה, ואף היא עומדת על הצורך להבחין לעניין זה בין חלקו המזרחי של כביש 9 לבין חלקו המערבי.

ד"ן

6. השאלה העיקרית המתעוררת בעתירה שלפנינו היא האם נפל פגם בהליכי אישור התכנית נשוא העתירה, כיוון שהיועץ הסביבתי לא הנחה את מע"צ לבחון בתסקיר ההשפעה על הסביבה שהוכן לצורך התכנית חלופות אפשריות לתוואי שנקבע בתכנית לסלילת כביש 9. על מנת שנוכל להכריע בשאלה זו עלינו לעמוד תחילה על תפקידו של תסקיר ההשפעה על הסביבה במערך התכנוני הכולל ועל היקף ומגוון הנושאים שאמורים להיבחן במסגרת התסקיר. לאחר מכן נבחן האם נפל פגם כלשהו בהנחיות שניתנו למע"צ באשר לתסקיר שהוכן לצורך התכנית נשוא העתירה.

7. כבסיס לדיון בסוגיות האמורות נפרט תחילה את התשתית הנורמטיבית הרלוונטית לענייננו. המונח "תסקיר השפעה על הסביבה" מוגדר בסעיף 1 לחוק התכנון והבניה בזו הלשון: "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, כפי שייקבע בתקנות". תסקיר ההשפעה על הסביבה נערך על ידי הגורם המגיש את התכנית למוסד התכנון בהתאם להנחיות שניתנות לו על ידי מוסד התכנון

על-פי תקנה 7 לתקנות התסקירים (או במקרה של הות"ל על ידי היועץ הסביבתי מכוח סעיף 76ג(4)(א)(2) לחוק התכנון והבניה). יצוין, כי בעוד שביחס לתכניות "רגילות" מוסדרים הליכי הכנת התסקיר בתקנות התסקירים, הרי בכל הנוגע לתכניות לתשתית לאומית קבועים הליכים אלה בחוק התכנון והבניה עצמו (טענות כנגד חוקתיות של הוראות חוק התכנון והבניה הנוגעות לתכניות לתשתית לאומית, ובכלל זה להליכי הכנת התסקירים לתכניות אלה, נדחו בפסק הדין שניתן בבג"ץ 4128/02 אדס טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נח(3) 503 (2004) (להלן: עניין חוקתיות הות"ל)).

שאלת מהות ההנחיות הקובעות את תוכנו של התסקיר, שהיא השאלה העיקרית המתעוררת בעתירה שלפנינו, מוסדרת כיום בתקנה 8 לתקנות התסקירים שקובעת כדלקמן:

8. (א) מגיש תכנית, שקיבל הנחיות, יכין את התסקיר באופן מפורט ובקפידה בהתאם להנחיות.

"תוכן
התסקיר

(ב) תסקיר יכלול מידע מקצועי מלא ומדויק, וכן את הממצאים הנובעים ממנו, בענינים המפורטים להלן, כולם או חלקם בהתאם לסוג התכנית, רמתה, היקפה ופירוטה:

(1) תיאור הסביבה שאליה מתייחסת התכנית כפי שזו הוגדרה בהנחיות; לענין זה, 'סביבה' – לרבות החי והצומח שבה והנוף באזור, אשר לדעת היועץ הסביבתי עלולים להיות מושפעים, בעתיד הקרוב או הרחוק, מביצוע התכנית;

(2) בחינת היתרונות והחסרונות של התכנית המוצעת ביחס לסביבה, וכן, אם נדרש בהנחיות, התייחסות להשלכות הסביבתיות של חלופות אחרות למיקום המוצע בתכנית, החלופה שלא לבצע את המוצע בתכנית או חלופות טכנולוגיות

למוצע בתכנית וענינים
 נוספים הנוגעים למיקום
 התכנית, להיקפה
 ולאופייה, הכל לפי הענין ;

(3) תיאור הפעילות
 הנובעת מביצוע התכנית,
 אשר יתייחס לשלבי הבניה
 וההקמה, תקופת הפעילות
 וסיומה, לרבות בענינים
 אלה :

(א) שימושי הקרקע
 המוצעים בתחום
 התכנית ;

(ב) משאבי הטבע
 כגון קרקע, מים
 ואנרגיה, שינוצלו
 לביצוע התכנית ;

(ג) תשתיות שיידרשו
 לצורך ביצוע התכנית
 כגון תחבורה, אספקת
 מים ואנרגיה, מיתקני
 קליטה וטיפול
 בשפכים ובפסולת ;

(4) פירוט והערכה של
 מכלול ההשפעות הצפויות
 על הסביבה ושל הסביבה
 על תחום התכנית, כתוצאה
 מביצוע התכנית, לרבות
 מהתשתיות הדרושות
 לביצועה ;

(5) ממצאי התסקיר
 והצעות לאמצעים למניעת
 השפעות שליליות על
 הסביבה, שיש לכלול
 בהוראות התכנית ; לענין
 זה, 'אמצעים למניעת
 השפעות שליליות על
 הסביבה' – אמצעים
 למניעת השפעות בלתי
 הדירות ומפגעים או
 הפחתתם, חיסכון בניצול

משאבי טבע, אמצעי ניטור
או מעקב או אמצעים
אחרים שענינם הגנה על
הסביבה.”

אין חולק כי בהתאם לתקנה 16(ב) לתקנות התסקירים חלה תקנה 8 הנ"ל גם על תכניות לתשתית לאומית. עם זאת, בפרשה שלפנינו מתעוררת השאלה האם תקנה 8 לתקנות התסקירים חלה על התסקיר שהוכן לצורך התכנית נשוא העתירה. זאת, משום שההנחיות להכנת התסקיר ניתנו ביום 30.3.03, מועד בו היו בתוקף תקנות התכנון והבניה (תסקיר השפעה על הסביבה), התשמ"ב-1982 (להלן: התקנות הישנות), שהוחלפו מספר חודשים לאחר מכן בתקנות התסקירים. לכאורה, ניתן היה לטעון כי בנסיבות אלה חלה בענייננו הוראת המעבר הקבועה בתקנה 19(ב) לתקנות התסקירים, המסדירה את האופן בו יחולו הנחיות להכנת תסקירי השפעה על הסביבה שניתנו לפי התקנות הישנות, וקובעת כדלקמן:

19. (א) ...

”הוראות
מעבר

(ב) הנחיות להכנת תסקיר השפעה על הסביבה שניתנו לפני תחילתן של תקנות אלה על פי הוראות התקנות הישנות, יעמדו בתוקפן וניתן יהיה להגיש תסקיר לפיהן בהתאם לתקנות הישנות במשך שלוש שנים מיום תחילתן של תקנות אלה.”

אולם, הקושי הקיים בהחלת הוראת המעבר הנ"ל על ההנחיות שניתנו במסגרת הליכי הכנת התכנית נשוא העתירה, טמון בכך שבהתאם לתקנה 16(ב) לתקנות התסקירים יחולו על תכנית לתשתית לאומית תקנות 8 ו-14 בלבד לתקנות התסקירים (וכן שתי הגדרות הקבועות בסעיף 1 לתקנות התסקירים). קריאת ההוראות הרלוונטיות בתקנות התסקירים כפשוטן עשויה, אפוא, להביא למסקנה כי משום שהוראת המעבר הקבועה בתקנה 19(ב) לתקנות התסקירים לא הוחלה במפורש ביחס לתכניות לתשתית לאומית, הרי לתקנה 8 לתקנות התסקירים יש תחולה גם על תסקירי השפעה על הסביבה הנוגעים לתכניות לתשתית לאומית, שההנחיות להכנתם ניתנו לפי התקנות הישנות. בנסיבות אלה נראה כי הפתרון המעשי להתאמת ההנחיות להכנת התסקיר, שהוכן לצורך התכנית נשוא העתירה, לתקנות התסקירים היה בעדכון ההנחיות שניתנו למע"צ, כך שיעלו בקנה אחד עם תקנות התסקירים. מנגד, אם ייקבע כי הוראת המעבר בתקנה

19(ב) לתקנות התסקירים חלה גם על תכניות לתשתית לאומית, משמעות הדבר תהא כי ההנחיות להכנת התסקיר, שניתנו למע"צ במקרה שלפנינו, יעמדו בתוקפן על אף שניתנו לפי התקנות הישנות. ההוראות הרלוונטיות לענייננו בתקנות הישנות, שהתייחסו לתוכן התסקיר, היו קבועות בתקנה 4 לתקנות הישנות בזו הלשון:

4. תסקיר השפעה על הסביבה יוכן על פי הנחיות, שיקבע מוסד התכנון בהתאם לאמור בתקנה 5, ויכיל פרטים בנושאים אלה:

"תוכן
התסקיר

(1) תיאור הסביבה אליה מתייחסת התכנית לפני ביצוע התכנית המוצעת; בפסקה זו, 'סביבה' – הסביבה אשר, לדעת מוסד התכנון, עלולה להיות מושפעת מביצוע התכנית;

(2) פירוט הסיבות לעדיפות המיקום המוצע של התכנית והפעילות הנובעת מביצועה;

(3) תיאור הפעילות הנובעת מביצועה של התכנית המוצעת;

(4) פירוט והערכה של ההשפעות הצפויות או החזויות על איכות הסביבה כתוצאה מביצוע התכנית ומהפעילויות הנובעות מביצועה, וכן תיאור האמצעים הדרושים למניעת השפעות שליליות כאמור;

(5) מימצאים והצעות להוראות התכנית."

מכל מקום, אין צורך להכריע האם חלה בענייננו תקנה 4 לתקנות הישנות או תקנה 8 לתקנות התסקירים, שבה האפשרות לבחון חלופות במסגרת התסקיר קבועה באופן מפורש; שכן הן המדינה והן מע"צ (שטוענת כי חלה בענייננו תקנה 4 לתקנות הישנות) אינן מבססות את טיעוניהן על ההבחנה בין לשון שתי התקנות. זאת ועוד,

נראה כי פרשנות ראויה של תקנה 4(2) לתקנות הישנות הייתה מביאה ממילא למסקנה כי גם לפי התקנות הישנות ניתן היה במקרים המתאימים לקבוע במסגרת ההנחיות להכנת התסקיר, כי יש לבחון במסגרת התסקיר חלופות אפשריות לתכנית המוצעת. בנסיבות אלה נראה כי מן הראוי לבחון את שאלת בחינת החלופות במסגרת התסקיר לגופה, בין אם חלה בענייננו תקנה 4 לתקנות הישנות ובין אם חלה תקנה 8 לתקנות התסקירים.

8. השאלה האם יש לכלול בהנחיות להכנת תסקיר השפעה על הסביבה, הניתנות על ידי מוסד התכנון למגיש התכנית, הוראה המחייבת את מגיש התכנית לבחון במסגרת התסקיר חלופות אפשריות לתכנית המוצעת ואת השפעותיהן הסביבתיות הצפויות של חלופות אלה, נתונה ככלל לשיקול דעתו של מוסד התכנון. שיקול דעת זה צריך להיות מופעל בהתחשב בתכליתו של תסקיר השפעה על הסביבה במסגרת ההליך התכנוני, והוא כפוף, כמובן, לכללי המשפט המנהלי הנוגעים לאופן הפעלתו של שיקול דעת (כאמור בפסקה 7 לעיל, בכל הנוגע לתכניות לתשתיות לאומיות ניתנות ההנחיות להכנת התסקיר על ידי היועץ הסביבתי).

9. תסקיר ההשפעה על הסביבה נועד בראש ובראשונה להביא בפני מוסד התכנון הבוחן את אישורה של תכנית מסוימת את המידע המובא בתסקיר ההשפעה על הסביבה הוא נדבך חשוב ביותר בתשתית העובדתית עליה נדרש מוסד התכנון לבסס את החלטתו באם לאשר תכנית העומדת בפניו. העמדתו של המידע המובא בתסקיר בפני מוסד התכנון מאפשרת, אפוא, למוסד התכנון לקבל החלטה נבונה ומושכלת יותר (ראו: עניין כביש 461, פסקה 15 לפסק הדין; בג"ץ 2920/94 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה, עמותת רשומה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, פ"ד נ(3) 441, 461 (1996) (להלן: עניין כביש 6); עניין חוקתיות הות"ל, בעמ' 520; ע"מ 9654/06 החברה להגנת הטבע ואח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה (טרם פורסם, 5.5.08), פסקה 8 לפסק הדין (להלן: עניין כביש 551)). בנוסף לצורך בביסוס החלטת מוסד התכנון על תשתית עובדתית הולמת מבטאת הדרישה להכנת תסקיר השפעה על הסביבה במסגרת הליכי האישור של תכניות מסוגים שונים את החשיבות הרבה המיוחסת כיום במסגרת דיני התכנון והבניה לשיקולים הסביבתיים. בהקשר זה כבר צוין כי:

”ככלל, אין לאשר תכנית בדרג תכנוני כלשהו מבלי שנשקלו כל ההיבטים הנוגעים לתכנון, וההיבט של איכות הסביבה והשפעת התכנית על הסביבה הינו רכיב משמעותי בכל תכנית מתאר” (ראו בג”ץ 5598/00 עיריית הרצליה נ’ רשות שדות התעופה בישראל, פ”ד נז(3) 883, 906 (2003)).

אכן, עצם מיסודה של הדרישה להכנת תסקיר השפעה על הסביבה בתקנות הישנות ובתקנות התסקירים שהחליפו אותן מדגימה את החשיבות הרבה המיוחסת לשיקולים הסביבתיים במסגרת הליכי התכנון. למותר לציין כי השיקולים הסביבתיים אינם השיקולים הבלעדיים אותם נדרש מוסד התכנון לשקול בבואו להחליט האם לאשר תכנית מתאר זו אחרת. כך למשל, נדרש מוסד התכנון, הבוחן את אישורה של תכנית מתאר, לבחון גם שיקולים כלכליים, תחבורתיים וחברתיים וכן שיקולים תכנוניים נוספים. פעמים רבות נדרש איזון בין השיקולים הסביבתיים לבין שיקולים רלוונטיים אחרים הנשקלים על ידי מוסד התכנון. אולם, נראה כי העיגון הסטטוטורי המפורש של השיקולים הסביבתיים במסגרת הכלי המוסדי של תסקיר השפעה על הסביבה מלמד על המשקל המיוחד שניתן לשיקולים הסביבתיים במסגרת הליכי התכנון.

10. המשקל הניתן לשיקולי איכות הסביבה בהליכי התכנון מבוסס בעיקר על שני טעמים:

הטעם האחד, הוא השפעתם הישירה של השיקולים הסביבתיים על בריאות האדם ועל איכות חייו. כך למשל, הקמת פרויקטים מסוגים שונים עלולה לגרום לזיהומי אוויר, קרקע ומים, ליצור מפגעי ריח ורעש ולפגוע בשטחים פתוחים בתוך הערים ומחוץ להן. פגיעות מעין אלה באיכות הסביבה הן בעלות השפעה פוטנציאלית משמעותית ביותר על בריאותם של בני אדם רבים, ולמצער על איכות חייהם ועל קניינם. בהקשר זה כבר צוין על ידי הנשיא א’ ברק כי: ”חוק הפוגע באיכות הסביבה באופן הגורם לפגיעה במינימום הקיום האנושי, פוגע בכבוד האדם ובחירותו” (ראו עניין חוקתיות הות”ל, בעמ’ 518). אולם, אף פגיעה באיכות הסביבה שאינה מגיעה כדי פגיעה במינימום הקיום האנושי עלולה להשפיע באופן חמור על בריאותם ועל איכות חייהם של מספר רב של בני אדם; תסקיר ההשפעה על הסביבה נועד לצמצם, ולעתים אף למנוע, פגיעה אפשרית זו (ראו הגדרת המונח ”תסקיר השפעה על הסביבה” בסעיף 1 לחוק התכנון והבניה וכן תקנה 8(5) לתקנות התסקירים). בהקשר זה ציין השופט ע’ פוגלמן כי:

“לעיתים, יוליך התסקיר למסקנה כי יש להכניס בתכנית שינויים כאלה ואחרים, ולעיתים יכול התסקיר להוליך למסקנה כי אין לאשר את התכנית” (ראו עניין כביש 551, פסקה 8 לפסק הדין).

הטעם האחר למתן משקל רב לשיקולים הסביבתיים במסגרת הליכי התכנון נעוץ בכך שהחלטות תכנוניות רבות המביאות לפגיעה בסביבה עלולות להיות בלתי הפיכות. כך למשל, החלטה להפוך שטח פתוח לשטח בנוי או לסלול דרכו כביש משנה לעד את אופיו של שטח זה (ראו והשוו בג”ץ 11745/04 רמות למען הסביבה נ’ המועצה הארצית לתכנון ולבניה (טרם פורסם, 4.9.08) פסקה 11 לפסק הדין). באופן דומה החלטות המביאות לפגיעה קשה במערכות אקולוגיות ובערכי טבע מוגנים, ובכלל זה במינים של בעלי חיים ובצמחים, הן במקרים רבים בעלות השלכות ארוכות טווח, וכאמור, לעתים אף בלתי הפיכות. להיבט זה של אי-הפיכות או למצער של השלכות ארוכות טווח ישנה חשיבות מיוחדת במדינת ישראל בשל היותה מדינה קטנה וצפופה, שבה החלטות תכנוניות וסביבתיות שגויות עלולות להנציח פגיעות משמעותיות בערכי טבע ונוף ולהשפיע על בריאות התושבים ללא אפשרות של תיקון. בנסיבות אלה לתסקיר ההשפעה על הסביבה יש חשיבות קריטית בהבאת השיקולים הסביבתיים כשיקולים מרכזיים במסגרת הליכי התכנון ובהצבתם אל מול שיקולי הפיתוח והשיקולים הרלוונטיים האחרים. ודוקו: משמעות דברינו אינה כי יש בהכרח ליתן לשיקולים הסביבתיים עדיפות על פני יתר השיקולים הנוגעים לעניין, אלא כי לשם עריכת איזון סביר בין השיקולים השונים על מוסד התכנון, הדין באישור תכנית מסוימת שעלולה לפגוע בסביבה, להביא בחשבון את מלוא ההשלכות הסביבתיות של החלטותיו. יפים לעניין זה דבריה של חברתי השופטת א’ פרוקצ’יה שציינה כי:

“לשיקולי איכות סביבה מעמד כבוד משקל בהליכי התכנון, ואין חולק בדבר הצורך לאזן ככל הניתן בין דרישות הפיתוח התכנוני והקמת מערכות בינוי וכבישים לבין האינטרס החברתי בהגנה על ערכי נוף ויפי הטבע, המצויים במשורה בארצנו הקטנה. נדרש איזון עדין בין הצרכים המתנגשים” (ראו בג”ץ 1135/04 אדס טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ’ “הצוות המלווה” לעניין תמ”א 18/א/31, פ”ד נט”ד (4) 784, 794 (2005)).

11. משעמדנו על תפקידו של תסקיר ההשפעה על הסביבה במסגרת הליכי התכנון ועל תכליתו של התסקיר אנו נדרשים לבחון האם ובאילו נסיבות נדרש המוסד התכנוני המכין את ההנחיות לתסקיר לדרוש מעורך התסקיר לבחון במסגרת התסקיר חלופות אפשריות לתכנית המוצעת. כפי שצינו לעיל, למוסד התכנון המוסמך לקבוע את

ההנחיות להכנת התסקיר נתון שיקול דעת באשר למהות ההנחיות שתינתנה לעורך התסקיר. שיקול דעת זה כפוף, כמובן, לכללי המשפט המינהלי, ובכלל זה עליו להיות מופעל באופן סביר; כך בבוא מוסד התכנון הרלוונטי לקבוע את ההנחיות להכנת התסקיר לצורך תכנית מסוימת, עליו ליתן משקל הולם לכל שיקול מבין השיקולים אותם הוא נדרש לשקול ולקבוע בהתאם את ההנחיות להכנת התסקיר. לשון אחר, ההנחיות הניתנות על ידי מוסד התכנון לעורך התסקיר מבטאות את האיזון שערך מוסד התכנון בין השיקולים הנוגעים בדבר; כאשר איזון זה חורג ממתחם הסבירות הנתון למוסד התכנון, נפתח פתח לביקורת שיפוטית על החלטת מוסד התכנון באשר להנחיות להכנת התסקיר.

השיקולים אותם ישקול מוסד התכנון בבואו לקבוע את ההנחיות לתסקיר יהיו בעיקרם, כך ניתן להניח, שיקולים תכנוניים, סביבתיים, כלכליים, תחבורתיים ושיקולים אחרים הצריכים לעניין. שאלת המשקל היחסי שיש ליתן לכל אחד משיקולים אלה תלויה, כמובן, בנסיבות המקרה הקונקרטי. עם זאת, ניתן לקבוע שככלל כאשר מדובר בתכניות בעלות השפעות סביבתיות ניכרות וארוכות טווח על מוסד התכנון ליתן משקל רב ביותר לשיקול הסביבתי. ודוקו: אנו עוסקים בשלב זה בשיקולים שמוסד התכנון נדרש לשקול בבואו לקבוע את ההנחיות להכנת תסקיר ההשפעה על הסביבה ולא בשיקולים שעליו לשקול בבואו להחליט האם לאשר את התכנית המוצעת. אכן, ככלל נראה כי לשיקול הסביבתי יינתן משקל רב יותר בשלב קביעת ההנחיות לתסקיר; שכן התסקיר במהותו ועל פי תכליתו נועד לבחון את השלכותיה הסביבתיות של התכנית המוצעת, ולהביא מידע זה בפני מוסד התכנון. על כן בבואו לקבוע את ההנחיות להכנת התסקיר על מוסד התכנון ליתן משקל רב לשיקול הסביבתי, וזאת במיוחד בתוכניות בעלות פוטנציאל לפגיעה משמעותית בסביבה. באותם מקרים עשויה משמעותה המעשית של החובה ליתן משקל הולם לשיקול הסביבתי לבוא לידי ביטוי בדרישה כי מוסד התכנון ינחה את עורך התסקיר לערוך תסקיר חלופות, שבו ייבחנו חלופות תכנוניות אפשריות לתכנית המוצעת. שאלה דומה בדבר היקף החובה לבחון - במסגרת תסקיר השפעה על הסביבה - חלופות לתכנית המוצעת התעוררה בפסק הדין בעניין כביש 461, שבו נקבע כי:

”תקנות התסקירים מקנות, אפוא, למוסד התכנון, שדן בתכנית בה נדרשת הכנתו של תסקיר השפעה על הסביבה, שיקול דעת באשר להנחיות שיש ליתן למגיש התכנית בנוגע לתוכן התסקיר, לרבות בכל הנוגע לצורך בבחינת השפעותיהן הסביבתיות של חלופות אפשריות לתכנית הקונקרטית הניצבת בפני מוסד התכנון. שיקול הדעת של מוסד התכנון בנוגע להנחיות הניתנות על ידו

לביצוע התסקיר צריך, כמובן, להיות מופעל בהתאם לכללי המשפט המנהלי, ואין לשלול את האפשרות כי יהיו מצבים בהם החלטה של מוסד התכנון שלא להנחות את מגיש התכנית לבחון במסגרת תסקיר ההשפעה על הסביבה חלופות לתכנית המוצעת – בהתאם לתקנה 8(ב)(2) לתקנות התסקירים – תחרוג ממתחם הסבירות. בהקשר זה אנו סבורים כי אין לקבוע כלל גורף, כפי שמבקשות המשיבות, לפיו תסקיר השפעה על הסביבה נועד רק לשם בחירה בין חלופות תכנוניות נקודתיות (חלופות 'מיקרו' בלשונן של המשיבות) ועל כן בחירה בין חלופות תכנוניות עקרוניות (חלופות 'מאקרו' בלשונן של המשיבות) אינה מחייבת בהכרח את הכנתו של תסקיר... אין לקבוע, אפוא, רשימה סגורה של הנסיבות בהן יהיה זה בלתי סביר מבחינתו של מוסד התכנון, שלא להנחות את מגיש התכנית לבחון חלופות "מאקרו" שונות במסגרת תסקיר השפעה על הסביבה, והדבר תלוי בנסיבותיו הקונקרטיות של המקרה (ראו: ע"מ 9654/06 הנ"ל, פסקאות 19-20). אולם, נראה כי לעניין זה מן הראוי להתחשב, בין היתר, במידת ההשפעה הלכאורית על הסביבה הצפויה כתוצאה מהתכנית המוצעת, במידת ה'ערכיות' הסביבתית של המיקום בו אמורה להתבצע התכנית, בקיומן בפועל של אפשרויות חלופיות ישימות לתכנית המוצעת (לרבות האפשרות שלא לבצע את התכנית כלל) ובמידת חוסר הוודאות הקיימת באשר למידת השפעתן על הסביבה של החלופות התכנוניות השונות. כך למשל, נראה כי במסגרת תכנית להקמת פרויקט רחב ממדים, שעצם השפעתו הניכרת על הסביבה ברורה מאליה, כגון תחנת כוח, שדה תעופה או אתר לסילוק פסולת, יהיה זה בלתי סביר שלא להנחות את מגיש התכנית לבחון במסגרת התסקיר חלופות 'מאקרו' שונות לתכנית המוצעת. כמו כן, ייתכנו מצבים שבהם לשתיים (או יותר) מחלופות ה'מאקרו' המוצעות לביצוע פרויקט מסוים תהיה לכאורה השפעה סביבתית ניכרת. בנסיבות מעין אלה נראה שכדי שתעמוד בפני מוסד התכנון תשתית עובדתית הולמת, שבעזרתה הוא יוכל לבחור באופן מושכל באחת מהחלופות, מן הראוי יהיה להנחות את מגיש התכנית לבחון במסגרת תסקיר ההשפעה על הסביבה את ההשפעות הסביבתיות של כל אחת מן החלופות" (ראו עניין כביש 461, פסקאות 15-16 לפסק הדין).

ההלכה שנקבעה בפסק הדין בעניין כביש 461 מלמדת, אפוא, כי לעיתים יהיה על מוסד התכנון, הבוחן את אישורה של תכנית מסוימת, לדרוש מעורך התסקיר לבצע גם תסקיר חלופות; היינו, לבחון במסגרת התסקיר חלופות תכנוניות לבחירה התכנונית העקרונית שנעשתה בתכנית המוצעת, ולא אך חלופות הנוגעות לאופן היישום של אותה בחירה. בחינה זו של חלופות תכנוניות עקרוניות צריכה להיעשות, בין היתר,

כאשר מדובר בתכניות להקמת פרויקטים בעלי השפעה סביבתית ניכרת וארוכת טווח; שכן ביחס לפרויקטים מעין אלה מן הראוי לבחון בקפידה ובאופן מעמיק כל אפשרות סבירה לצמצום הנזק הסביבתי שעלול להיגרם על ידי התכנית המוצעת. ניתן אף לומר כי בפרויקטים מעין אלה בחינת החלופות צריכה לעמוד במוקד התסקיר. ללא הצגת חלופות ממשיות לתכנית המוצעת לא יוכל התסקיר למלא את תפקידו להביא להחלטה נבונה ומושכלת יותר של מוסד התכנון. אכן, כדי שמוסד התכנון יוכל להפעיל שיקול דעת של ממש בבואו להחליט האם לאשר הצעה לתכנית מסוימת, הפוגעת פגיעה משמעותית בסביבה, יש להציג בפניו את החלופות הקיימות לתכנית המוצעת ומידע מקיף בנוגע להשלכותיה הסביבתיות של כל אחת מהן; שאם לא כן יתקשה מוסד התכנון, בבואו להחליט האם לאשר את התכנית הנדונה בפניו, לאזן כנדרש בין השיקול הסביבתי לבין יתר השיקולים הרלוונטיים. אכן, ניתן לטעון כי עריכת בחינה מעמיקה מעין זו עלולה להביא לעיכוב בהליכי התכנון ולפגיעה מסוימת ביעילות ההליך התכנוני. כשלעצמי, ספק בעיני אם יש ממש בטענות אלה; אולם מכל מקום בבואנו לבחון את השלכותיהן הסביבתיות של תכניות מתאר רחבות היקף אין מנוס מלשלם "מחיר" מסוים מבחינת שיקולי יעילות בטווח הקצר על מנת למנוע או לכל הפחות לצמצם את הנזקים הסביבתיים לטווח הארוך.

בדיקה קפדנית כזו צריכה להיעשות באמצעות הכלי של תסקיר השפעה על הסביבה, שהוא הכלי שנקבע על ידי המחוקק – גם ביחס לתכניות המטופלות על ידי הות"ל – לבחינת השלכותיהן הסביבתיות של תכניות מתאר. בהקשר זה יצוין, כי האפשרות לכלול בהנחיות לתסקיר דרישה לבחון חלופות אפשריות לתכנית המוצעת מעוגנת כיום במפורש בתקנה 8(ב)(2) לתקנות התסקירים, אולם איננו סבורים כי הייתה מניעה לקבוע דרישה כזו גם בהנחיות שניתנו לפי התקנות הישנות, שהיו בתוקף במועד בו ניתנו ההנחיות להכנת התסקיר לצורך התכנית נשוא העתירה (כאמור בפסקה 7 לעיל, איננו צריכים לקבוע מסמרות לעניין זה, שכן המשיבות אינן נסמכות בטיעוניהן בדבר העדר חובה לבחון חלופות לכביש 9 על ההבדל בין נוסח התקנות הישנות לנוסח תקנות התסקירים). תקנה 8(ב)(2) מתייחסת בהקשר זה לחלופות למיקום המוצע של התכנית, לחלופה שלא לבצע את המוצע בתכנית (המכונה גם "חלופת אפס") ולחלופות טכנולוגיות למוצע בתכנית. היקף החלופות שצריכות להיבחן במסגרת התסקיר נתון לשיקול דעתו של מוסד התכנון, ומקובלות עלינו טענות המשיבות כי אין מקום לחייב את עורך התסקיר לבחון חלופות שמלכתחילה ברור כי אינן ישימות. כן יצוין כי תקנה 8(ב) לתקנות התסקירים קובעת כי היקף המידע שיכלול התסקיר (לרבות בעניין החלופות) יהיה "בהתאם לסוג התכנית, רמתה, היקפה ופירוטה". הוראה זו מצביעה אף היא על כך שככלל שיקול הדעת לקבוע את ההנחיות לתסקיר, ובכלל זה את תוכן

התסקיר ומידת הפירוט שלו תלויים באופי התכנית הרלוונטית (ראו עניין כביש 461, פסקאות 15 ו-16 לפסק הדין). עם זאת, יש להבטיח שהתסקיר יוכל למלא את התפקיד המיועד לו במסגרת ההליך התכנוני ולא ישמש אך כעלה תאנה פורמאלי במסגרת הליכי אישור התכנית. לפיכך, כאשר עסקינן בתכניות מתאר, שעל פני הדברים הן בעלות השפעות סביבתיות ניכרות וארוכות טווח, על הטוען לכך שלא היו לתכנית המוצעת חלופות ישימות וראויות לבחינה במסגרת התסקיר, יוטל הנטל להציג הנמקה ברורה ומשכנעת לעמדתו. הכלל ביחס לאותו סוג של תכניות בעלות השפעות סביבתיות ניכרות וארוכות טווח הוא, אפוא, כי יש לבחון במסגרת התסקיר חלופות תכנוניות עקרוניות לתכנית המוצעת; ואילו אי-עריכת תסקיר חלופות היא בבחינת היוצא מן הכלל.

12. מעניין לציין כי החובה לבחון חלופות לתכנית המוצעת הוכרה גם בשיטות משפט אחרות שבהן הונהג המנגנון של תסקיר השפעה על הסביבה. כך למשל, בארה"ב מטיל חוק המדיניות הסביבתית הלאומית (NEPA – The National Environmental Policy Act of 1969) חובה להכין מסמך המכונה Environmental Impact Statement (להלן: EIS) ביחס ל- "major Federal actions significantly affecting the quality of the human environment". כן נקבע בחוק האמור כי המידע שאמור להיכלל באותו מסמך צריך לכלול את הפרטים הבאים:

(i) the environmental impact of the proposed action,

(ii) any adverse environmental effects which cannot be avoided should the proposal be implemented,

(iii) alternatives to the proposed action,

(iv) the relationship between local short-term uses of man's environment and the maintenance and enhancement of long-term productivity, and

(v) any irreversible and irretrievable commitments of resources which would be involved in the proposed action should it be implemented.

(ראו 42 U.S.C. §§ 4332(2)(C) (ההדגשה הוספה)).

התקנות שהוצאו לצורך יישום החוק האמור קובעות כי בדיקת האלטרנטיבות מצויה בלבו של ה-EIS, וכי יש לקיים את הדרישות הבאות באשר לאופן בחינת החלופות:

(a) Rigorously explore and objectively evaluate **all reasonable alternatives**, and for alternatives which were eliminated from detailed study, briefly discuss the **reasons for their having been eliminated**.

(b) Devote **substantial treatment to each alternative** considered in detail including the proposed action so that reviewers may evaluate their comparative merits.

(c) Include reasonable alternatives not within the jurisdiction of the lead agency.

(d) **Include the alternative of no action.**

(e) Identify the agency's preferred alternative or alternatives, if one or more exists, in the draft statement and identify such alternative in the final statement unless another law prohibits the expression of such a preference.

(f) Include appropriate mitigation measures not already included in the proposed action or alternatives.

(ראו 40 CFR 1502.14 (ההדגשה הוספה)).

עיון בנוסח ההוראות החקיקתיות הרלוונטיות בארה"ב מלמד, אפוא, כי במשפט האמריקאי הוכרה חובה לבחון במסגרת ה-EIS את כל החלופות הסבירות לפעולה המוצעת, וכן לנמק מדוע חלופות מסוימות לא נשקלו באופן מפורט. עוד יצוין, כי בית המשפט העליון בארה"ב קבע כי אין חובה לבחון במסגרת ה-EIS חלופות שהן בלתי מקובלות ולא היו מוכרות בזמן אישור הפרויקט, וכי ניתן להגביל את היקף החובה לבחון חלופות לפעולה המוצעת בשל שיקולי ישימות (ראו *Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v. Nat. Res. Def. Council*, 435 U.S. 519, 551 (1978)). גם באנגליה נקבעה בתקנות הנוגעות לתסקירי השפעה על הסביבה חובה לבחון חלופות לתכנית המוצעת. תקנות אלה, שנועדו ליישם דירקטיבה של האיחוד האירופי, קובעות כי על התסקיר לכלול, בין היתר, את המידע הבא: "An outline of the main alternatives studied by the applicant or appellant and an indication of the main reasons for his choice, taking into account the environmental effects" (ראו *Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 1999* (England and Wales)).

הוראות אלה במשפט המשווה אינן מטבע הדברים בעלות מעמד מחייב במשפט הישראלי, ובפסיקת בית משפט זה אף הובעה עמדה כי יש להיזהר "מפני העתקה בלתי מבוקרת של הלכות ודינים בנושא תסקירים כמקובל בשיטות משפט זרות" (ראו, עניין כביש חוצה ישראל, בעמ' 455). עם זאת, ניתן ללמוד מההוראות שהבאנו לעיל על המרכזיות המיוחסת לבחינת החלופות לתכנית המוצעת במסגרת הכנת תסקיר ההשפעה על הסביבה ועל החשיבות שיש להצגת המידע על חלופות אלה במסגרת התסקיר.

13. סיכומו של דבר, במקרים מסוימים החלטה של מוסד התכנון, הקובע את ההנחיות להכנת תסקיר ההשפעה על הסביבה, שלא להורות לעורך התסקיר (שהוא כזכור מגיש התכנית המוצעת) לבחון במסגרת התסקיר את קיומן של חלופות אפשריות לתכנית המוצעת ואת השלכותיהן הסביבתיות של אותן חלופות, עלולה לחרוג ממתחם הסבירות הנתון למוסד התכנון. באותן נסיבות, אם מוסד התכנון שאישר את התכנית שנדונה בפניו, נמנע מלהנחות בדיקת חלופות במסגרת התסקיר הסביבתי, עשוי בית המשפט לקבוע כי נפל פגם בהליכי האישור של התכנית, שכן לא הוצגה בפני מוסד התכנון מלוא התשתית העובדתית הנדרשת על-פי דין לצורך קבלת ההחלטה בדבר אישור התכנית.

14. בבואנו לבחון האם נוכח השיקולים עליהם עמדנו לעיל נפל פגם בהנחיות שניתנו להכנת התסקיר שהוגש במסגרת הליכי האישור של התכנית נשוא העתירה המסקנה המתבקשת היא כי היה מקום לבחון במסגרת התסקיר חלופות תכנוניות עקרוניות לתוואי שנקבע לכביש 9. משלא נעשה הדבר נפל פגם בהליכי אישור התכנית. אין חולק כי התכנית נשוא העתירה שבפנינו, שנועדה לסלול כביש רוחב בין כביש 6 לכביש 2 היא תכנית בעלת השפעה סביבתית ניכרת, שכן יישומה כרוך בהעברתו של כביש מהיר בתוך שטח פתוח, כאשר בכל הנוגע לחלקו המערבי של הכביש (בין כביש 4 לכביש 2) מדובר בשטח בעל ערכיות סביבתית גבוהה במיוחד הכולל את שמורת הטבע "בריכת יער" ואת הגן הלאומי "פארק השרון". על אופיו של האזור בו אמור לעבור כביש 9 ניתן ללמוד מחוות הדעת שהכין היועץ הסביבתי של הות"ל לאחר קבלת התסקיר, שמתארת את האזור באופן הבא:

"מבחינה סביבתית עובר תוואי כביש 9 המוצע בשני תאי שטח שונים באופיים:

בקטע המערבי בין הכבישים 2 ו-4: חוצה תוואי כביש 9 את הגן הלאומי פארק השרון-נחל אלכסנדר באזור בעל רגישות סביבתית גבוהה ביותר. מחלף 2/9 ממוקם

בנקודת החיבור בין פארק השרון וגן לאומי נחל אלכסנדר ומאופיין בשרידים של יער פארק טבעי ודיונות חול מיוצבות. מחלף 4/9 נמצא בסמיכות לשמורת הטבע בריכת יער, בריכת חורף העשירה במיני צומח וחי נדירים ומיוחדים, המהווה מוקד משיכה ראשי למטיילים ומבקרים.

בקטע המזרחי של הכביש בין הכבישים 4 ו-6: הדרך עוברת במרחב חקלאי פתוח, גדול ממדים בסמיכות ליישובים אליכין, שדה יצחק, מאור והשכונות הדרומיות של חדרה".

סלילת כביש כדוגמת כביש 9 באזור שבעיקרו הוא שטח פתוח, שחלקו הוא בעל ערכיות סביבתית גבוהה במיוחד, תביא לשינוי משמעותי ביותר באופיו של אזור זה. האזור יהפוך משטח פתוח (טבעי או חקלאי) לשטח בנוי, על מפגעי הרעש וזיהום האוויר הכרוכים בקיומו של כביש מהיר ועל הפגיעה הקשה בנוף הכרוכה בכך. שינוי זה באופיו של האזור איננו בהכרח פסול והאיזון בין השיקולים הסביבתיים לבין שיקולי הפיתוח ויתר השיקולים הרלוונטיים נתון למוסדות התכנון. אולם, אופיו המיוחד של השטח בו אמור לעבור כביש 9 חייב את היועץ הסביבתי של הות"ל, שקבע את ההנחיות להכנת התסקיר לצורך התכנית נשוא העתירה, ליתן משקל רב יותר לשיקול הסביבתי בעת קביעת ההנחיות להכנת התסקיר; זאת, על מנת שתעמוד בפני הות"ל מלוא התשתית העובדתית הנדרשת בטרם תקבל החלטה בעלת השפעה סביבתית כה משמעותית וכדי שהפגיעה בסביבה הכרוכה בהשגת המטרות התחבורתיות אותן נועד להשיג הכביש תצומצם ככל הניתן. במקרה שלפנינו הביטוי המעשי של הדרישה ליתן משקל רב יותר לשיקול הסביבתי הייתה בכך שהיה על היועץ הסביבתי להנחות את מע"צ לבחון במסגרת התסקיר גם את קיומן של חלופות תכנוניות אחרות לתוואי המוצע. אכן, המדינה ומע"צ טוענות כי החלופה המוצעת על ידי העותרת – שדרוג כבישים 57 ו-65 והרחבתם – איננה חלופה ישימה. אולם, נוכח ההשפעות הסביבתיות המשמעותיות הצפויות כתוצאה מסלילתו של כביש 9, מן הראוי היה לבחון את שאלת החלופות התכנוניות באופן מעמיק וקפדני במסגרת התסקיר תוך הבאת מלוא הנתונים הצריכים לעניין. לא היה, אפוא, מקום לוותר מראש על בחינה מעמיקה של חלופות אלה במסגרת התסקיר ולהסתפק בהמלצות החוקר לעניין זה, שהסתכמו במספר משפטים בזו הלשון:

"אי לכך נעזרתי בחומר הבא... – נתוני הל.מ.ס. לשנת 2002 לקטעי דרך 57 וקטעי דרך 65 (ספירות תנועה), על-פיהם נפחי התנועה גבוהים מאד ויחס נפח/קיבולת הוא גבוה, זאת עוד לפני פתיחתו של כביש 6. יש

להוסיף לכך את העובדות הבאות: לא ניתן לשדרג מהותית את דרך 65, הן בשל הגיאומטריה שלה, והן בשל ריבוי הצמתים המרומזרים. קיים קושי רב בשדרוג דרך 57 בין דרך מס' 4 לדרך מס' 2 באופן שתהווה פתרון מלא ככביש רוחב. בין דרך 70, לבין דרך 5 אין למעשה דרך רוחבית ברמה גבוהה. מכל האמור לעיל, הגעתי למסקנה, כי למרות הפגיעה של דרך מס' 9 בקרקעות חקלאיות רבות ובנוף הפתוח, יש הצדק מלא לקיומו, ולעניין זה יש לדחות ההשגות".

בהתאם לאמור בפסקה 11 לעיל, הנטל להציג הנמקה משכנעת לאי-בחינת חלופות לתוואי כביש 9 במסגרת התסקיר הוטל במקרה דנן על המשיבות. אולם, הנמקה שכזו לא הוצגה על ידן והן הסתפקו בהעלאת טענות כלליות בדבר העדר האפשרות להרחיב את כבישים 65 ו-57. אין לשלול את האפשרות כי גם אם החלופה המוצעת על ידי העותרת הייתה נבחנת במסגרת התסקיר המסקנה הסופית הייתה דומה; אלא שבכך אין כדי לייתר את הצורך בבדיקה מעמיקה ויסודית של החלופות האפשריות – בדיקה שעל פי מצוות המחוקק צריכה להיעשות במסגרת של תסקיר השפעה על הסביבה – בטרם קבלת החלטה בדבר אישור תכנית בעלת השפעות סביבתיות משמעותיות וארוכות טווח.

15. אף בעובדה שהתוואי הנוכחי של כביש מס 9 מעוגן בתמ"א 3 - תכנית המתאר הארצית לכבישים - בהתאם לשינוי 42 לתמ"א 3 שאושר בשנת 1998, אין די כדי לשלול את הצורך לבחון במסגרת התסקיר חלופות לתוואי המוצע של כביש 9. בהקשר זה מסתמכות המשיבות על פסק הדין בעניין כביש 551, שבו נפסק כי קיומה של קביעה תכנונית עדכנית באשר לעניין מסוים עשוי להצדיק את אי-עריכתו של תסקיר חלופות, כאשר נדונה תכנית האמורה ליישם את אותה קביעה תכנונית עדכנית. אולם, חשוב לציין כי הנמקתו של בית משפט זה בעניין כביש 551 התבססה על כך שהקביעה התכנונית העדכנית באותו מקרה, נעשתה בתכנית מתאר ברמה הירארכית גבוהה יותר מהתכנית שלגביה נטען כי יש צורך בעריכת תסקיר חלופות. כך קבע בהקשר זה השופט ע' פוגלמן:

"...עלינו לבחון האם נפל פגם בשיקול דעתם של מוסדות התכנון, אשר סברו כי נוכח העובדה שתוואי כביש 551 נקבע בתמ"א 3 ובתמ"מ 21/3, אין מקום לחייב בעריכת 'תסקיר חלופות'. לטעמנו, מקום בו מוקנה למוסד תכנון שיקול דעת בעניין הכנת תסקיר, בחינת סבירות החלטתו אינה יכולה להיות מנותקת מהתכנון התקף, אשר בא לידי ביטוי גם בתכניות מתאר ברמה הירארכית גבוהה יותר. במקרה שלפנינו, כפי

שראינו, תכניות אלה מסדירות פוזיטיבית את התוואי בו ייסלל כביש 551. ואף חשוב מכך. בענייננו, בנפרד מן הקביעה בתכנית המתאר הארצית, אושר התוואי גם בגדרי תמ"מ 21/3, אשר הליכי אישורה במועצה הארצית התנהלו במקביל להליכי אישורה של התכנית נושא העתירה, והיא נכנסה לתוקפה בשנת 2003. לשון אחר - עוסקים אנו בקביעה תכנונית עדכנית בתכנית מתאר ברמה הירארכית גבוהה יותר... משכך, תפקידה של הועדה המחוזית, בגדר התכנית שלפנינו, הוא לתכנן במפורט את התוואי שנקבע, בכפוף לאפשרות המוקנית בתכניות המתאר הארצית והמחוזית לסטות ממנו. בגדרי ההליך התכנוני של התכנית לא נדרשה אפוא הועדה המחוזית לבחון מחדש את נחיצות התוואי".

אולם, בניגוד למקרה שנדון בעניין כביש 551, הרי בפרשה שלפנינו התכנית נושא העתירה אינה נמצאת ברמה נמוכה יותר בהירארכיה התכנונית בהשוואה לתמ"א 3. תכנית לתשתית לאומית מוגדרת בסעיף 76ב(א) לחוק התכנון והבניה כ"תכנית מתאר ארצית" וכך נקבע בחוק:

76 ב (א). תכנית לתשתית לאומית תהיה תכנית מיתאר ארצית, הכוללת הוראות של תכנית מפורטת, ותקבע את התכנון של תשתיות לאומיות בשטח המדינה כולה או בחלק משטחה".

"תכנית לתשתית לאומית

תכנית לתשתית לאומית, כדוגמת התכנית נושא העתירה שלפנינו, נמצאת במעמד זהה בהירארכיה התכנונית לזה של תכנית מיתאר ארצית, כאשר ההבדל העיקרי ביניהן נוגע לרמת הפירוט של כל אחת מהתכניות. לפיכך, ובניגוד למקרה שנדון בעניין כביש 551, לא היה בעצם קביעתו של תוואי כביש 9 בשינוי 42 לתמ"א 3 כדי לשלול את הצורך בבחינת חלופות לתוואי במסגרת תסקיר ההשפעה על הסביבה. קל וחומר שהדבר נכון ביחס לתכניות מתאר ברמה נמוכה יותר בהירארכיה התכנונית (כגון תמ"מ 3/21) שבהן יש עיגון לתוואי כביש 9. בהקשר זה יצוין, כי לא מצאנו ממש בטענת השיהוי שהעלו המדינה ומע"צ כנגד העותרת. אכן, טענות העותרת אינן תוקפות את חוקיות ההחלטה שהתקבלה בשנת 1998 לקבוע את תוואי כביש 9 בשינוי 42 לתמ"א 3. טענות העותרת מופנות כנגד ההחלטה ליישם בשלב זה, ובמסגרת תכנית לתשתית לאומית, את התוואי שנקבע בשינוי 42 הנ"ל; זאת, בלא לבחון חלופות אפשריות לתוואי זה, שאף הן עולות בקנה אחד עם תמ"א 3. על כן, אין מקום לקבוע שאירע שיהוי כלשהו בהגשת העתירה שלפנינו.

טענה נוספת שמעלה המדינה, שאף בה לא מצאנו ממש, היא כי יש להתחשב בכך שהתכנית נשוא העתירה נועדה להביא לזירוז הליכי התכנון המפורט של התוואי וכך לחסוך את הצורך בהכנת שתי תכניות מקומיות (במחוז מרכז ובמחוז חיפה) כדי לסלול את הכביש. בטענה זו אין כדי לשכנע, שכן משעה שהתכנית הובאה לאישור הות"ל, ונוכח מעמדה של הות"ל בהירארכיה התכנונית, היה על הות"ל להפעיל שיקול דעת עצמאי בנוגע לתכנית שהובאה לאישורה. בהקשר דומה כבר צוין בפסק הדין בעניין כביש 461 כי:

"... יש לזכור, כי אף אם הוועדה לתשתיות לאומיות נדרשת במסגרת סמכויותיה לדון בהוראותיהן המפורטות של התכניות השונות המובאות בפניה, הרי כגוף תכנון עצמאי, שפועל במקביל למדרג ה'רגיל' של גופי התכנון, מוטלת עליה החובה לבחון - בטרם היא ניגשת לקביעת ההוראות המפורטות שייכללו בתכנית לתשתית לאומית פלונית שנדונה בפניה - אף את העקרונות התכנוניים הכלליים העומדים בבסיס אותה תכנית... ממילא היה על הוועדה לתשתיות לאומיות לבחון אף את העקרונות התכנוניים הכלליים שבבסיס אותה תכנית, גם אם אלה נדונו קודם לכן על ידי המועצה הארצית. זאת, משום שבהתאם לכללי המשפט המנהלי - ובהיותה של הוועדה לתשתיות לאומיות גוף קולגיאלי המורכב מנציגים המייצגים אינטרסים שונים - נדרשת הות"ל להפעיל שיקול דעת עצמאי ומקצועי ביחס להחלטות המתקבלות על ידה" (ראו עניין כביש 461, פסקה 9 לפסק הדין וההפניות שם).

16. המשיבות טוענות עוד כי בפועל התבססה החלטת הות"ל לאשר את התכנית נשוא העתירה על מלוא המידע הרלוונטי; וזאת, בהתחשב בהליכים היסודיים והממצים שהתקיימו במהלך השנים עד שאושר התוואי הסופי של כביש 9, שבמסגרתם נבחנו החלופות התכנוניות לתוואי כביש 9, לרבות בחינת עצם נחיצותו של הכביש. בנסיבות אלה, כך טוענות המשיבות, אי-בחינת החלופות לכביש במסגרת תסקיר השפעה על הסביבה אינה מצדיקה התערבות בהחלטה לאשר את התכנית נשוא העתירה, שכן בפני הות"ל היו כל הנתונים הנדרשים לקבלת ההחלטה. אף טענה זו לא שכנעה אותנו. משנקבע בחוק התכנון והבניה, המנגנון של תסקיר השפעה על הסביבה כמנגנון להבאת המידע הסביבתי בדבר השפעותיה הסביבתיות של התכנית ובדבר הדרכים למנוע, ולמצער לצמצם, השפעות אלה, הרי זהו המנגנון שאמור להביא את המידע הסביבתי בפני מוסד התכנון. ההוראות המפורטות שנקבעו בנוגע לאופן הכנת התסקיר ולגבי המידע שאמור להיכלל בתסקיר יהפכו למיותרות, אם תתקבל הטענה שניתן להסתפק

בכך שהמידע הנוגע להשפעותיה הסביבתיות של התכנית הובא בפני מוסד התכנון טרם קבלת ההחלטה. אף לגופם של דברים, ההליך המפורט של הכנת תסקירי השפעה על הסביבה, כפי שהוסדר בתקנות התסקירים (וכן בתקנות הישנות שקדמו להן) ובחוק התכנון והבניה (בכל הנוגע לתכניות לתשתית לאומית), נועד להבטיח כי המידע שיובא בפני מוסד התכנון יהיה מידע מקיף, מבוסס ומקצועי. קיומו של הליך זה הוא חיוני להבאת מלוא המידע הרלוונטי בדבר השלכותיה הסביבתיות של תכנית מסוימת בפני מוסד התכנון, להבטחת מהימנותו של מידע זה ולהגברת הבקרה על תכניות מתאר בעלות השלכות סביבתיות שליליות. משכך, אין לקבל את הטענה כי במקרים בהם יש לבחון סוגיה סביבתית מסוימת (כדוגמת קיום חלופות לתוואי המוצע בתכנית) במסגרת תסקיר השפעה על הסביבה, ניתן להסתפק בכך שהמידע יובא בפני מוסד התכנון שלא במסגרת תסקיר. אכן, בפסיקת בית משפט זה בשנים האחרונות היו מקרים שבהם נדחו טענות בדבר העדר בחינת חלופות במסגרת תסקיר השפעה על הסביבה, כאשר המידע הרלוונטי הובא בפני מוסד התכנון שנדרש לעניין (ראו: עניין כביש 461, פסקה 17 לפסק הדין; ע"מ 3189/09 החברה להגנת הטבע נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה (טרם פורסם, 2.7.09), פסקה 29 לפסק הדין). עם זאת, בפסקי דין אלה, שהתבססו על הנסיבות הקונקרטיות בכל מקרה ומקרה, אין כדי לשלול את מעמדו של התסקיר ככלי המרכזי להבאת המידע הסביבתי בפני רשויות התכנון; גם אם לא כל פגם בתסקיר יביא בהכרח, כפי שניווכח בהמשך, לבטלות הליכי התכנון.

סיכומו של דבר, מצאנו כי נפל פגם בסבירות ההנחיות שניתנו בנוגע לתסקיר ההשפעה על הסביבה שהוכן לצורך התכנית נשוא העתירה. פגם זה הוא בכך שלא ניתנה לעורכי התסקיר הנחיה לבחון את החלופות התכנוניות העקרוניות לתוואי המוצע של כביש 9. פגם זה בהנחיות הביא לכך שהחלטת הות"ל לאשר את התכנית לא התבססה על תשתית עובדתית הולמת. נוכח המסקנה אליה הגענו איננו נדרשים להכריע האם במקרה שלפנינו נפל פגם בתשתית העובדתית גם באשר לעלות הכספית הצפויה של סלילת הכביש. נפנה עתה לבחון את נפקות הפגם שנפל בהליכי אישור התכנית.

17. הנה כי כן, מצאנו כי נפל פגם בהליכי האישור של התכנית נשוא העתירה. אולם, כידוע, לשיטתנו בעצם קיומו של פגם כאמור אין כדי להביא בהכרח לבטלות מלאה של התכנית נשוא העתירה. בהתאם לדוקטרינת הבטלות היחסית (או התוצאה היחסית) שהתפתחה במשפט המנהלי שלנו, יש מקום לערוך הבחנה בין הפגם שנפל בהחלטתה של הרשות המינהלית לבין הנפקות שתיוחס לאותו פגם בפסיקת בית המשפט (ראו למשל: בג"ץ 2911/94 באקי נ' מנכ"ל משרד הפנים, פ"ד מח(5) 291,

306-305 (1994); רע"פ 2060/97 וילנצ'יק נ' הפטיכיאטר המחוזי – תל-אביב, פ"ד נב(1) 697, 719-720 (1998). יפים לעניין זה דבריה של חברתי השופטת א' פרוקצ'יה :

"אכן, לא כל הפרה מהותית של הדין גוררת בהכרח בטלות. יש להבדיל בין עצם הפגם לבין תוצאותיו. יש לבחון את מהות הפגם, ולהתאים את הסעד הראוי לכלל נסיבות המקרה. הלכת הבטלות היחסית מצטיינת בגמישותה ויעילותה... הרעיון שמאחורי תורת הבטלות היחסית הוא '...הרצון לעשות צדק יחסי עם כל הגורמים העלולים להיות מושפעים מההכרעה בצד מתן משקל הולם למהות אי-החוקיות או הפגיעה שבמעשה הרשות המינהלית, אשר גרר את בטלות ההחלטה' (בג"ץ 2758/01 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' עיריית ירושלים, פד"י נח(4) 289, 309... מהותו של הסעד נגזר ממכלול נתונים ובהם, השפעת הסעד על האינטרס הפרטי והאינטרס הציבורי" (ראו ע"מ 2273/03 אי התכלת שותפות כללית נ' החברה להגנת הטבע (טרם פורסם, 7.12.06), פסקה 107 לפסק הדין)).

בבואנו לבחון את תוצאת הפגם בעניין שלפנינו שומה עלינו להתחשב במכלול השיקולים הרלוונטיים. בראש ובראשונה חשוב לציין כי אי בחינת החלופות בתסקיר ההשפעה על הסביבה שנערך לצורך התכנית אינה בגדר פגם טכני בלבד. המנגנון של תסקיר ההשפעה על הסביבה נועד להבטיח כי מלוא המידע בדבר השפעותיה הסביבתיות של התכנית המוצעת יובא בפני מוסד התכנון באמצעות מנגנון זה. בנסיבות המקרה שלפנינו ההחלטה שלא לבחון במסגרת התסקיר חלופות לתוואי המוצע של כביש 9 הייתה בלתי סבירה בעליל נוכח מידת הרגישות הסביבתית של האזור בו אמור להיסלל הכביש. מנגד יש להתחשב בכך שההחלטה לאשר את התכנית נשוא העתירה לא התקבלה כלאחר יד ובמהלך השנים נבחנו על ידי מוסדות התכנון חלופות שונות לתוואי האמור, גם אם לא במסגרת של תסקיר ההשפעה על הסביבה. כמו כן, נראה כי המידע בדבר החלופות השונות הובא בעיקרו בפני הות"ל בטרם קבלת ההחלטה. זאת ועוד, אף מבחינת ההשלכות הסביבתיות של סלילת כביש 9 בתוואי שנקבע בתכנית, יש להבחין בין חלקו המזרחי של הכביש לבין חלקו המערבי, שאין חולק כי רגישותו הסביבתית היא רבה יותר. מתצהירי התשובה של המדינה ושל מע"צ עולה כי גם מבחינת השיקולים התחבורתיים, שיקולי הפיתוח של העיר חדרה ויתר יישובי האזור וכן בשל השיקולים הכלכליים, חשיבותו של החלק המזרחי של הכביש הינה רבה יותר מזו של חלקו המערבי. בהתחשב במכלול השיקולים עליהם עמדנו לעיל, ובהתאם לדוקטרינת הבטלות היחסית, הגענו לכלל מסקנה כי האיזון ההולם בין הפגם שנפל בהליך המינהלי במקרה דנן לבין יתר השיקולים הרלוונטיים יבוא לידי ביטוי בביטול ההחלטה לאשר את התכנית נשוא העתירה, ככל שעסקינן בחלקו המערבי של כביש 9

(בין כביש 2 לכביש 4) ובהותרת ההחלטה הנוגעת לחלקו המזרחי של כביש 9 (בין כביש 4 לכביש 6) על כנה.

אנו מורים, אפוא, כי הצו-על-תנאי ייהפך למוחלט במובן זה, שהחלטות הות"ל והממשלה לאשר את התכנית נשוא העתירה תבוטלנה בכל הנוגע לחלקו המערבי של כביש 9 שבין הכבישים 4 ו-2 בשל היעדר תסקיר השפעה על הסביבה הבוחן את כל החלופות לתוואי הנוכחי המוצע. בנסיבות העניין אין צו להוצאות.

ה נ ש י א ה

השופטת א' פרוקצ'יה:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

השופטת ע' ארבל:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

הוחלט כאמור בפסק-דינה של הנשיאה ד' ביניש.

ניתן היום, ט"ז בחשוון התשע"א (24.10.2010).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט ת

ה נ ש י א ה