



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 7737/14

בג"ץ 8077/14

בג"ץ 8079/14

לפני:

כבוד השופט ע' פוגלמן
כבוד השופטת ד' ברק-ארז
כבוד השופטת ע' ברון

העותרים בבג"ץ 7737/14:

1. עיריית יוקנעם
2. העמותה להגנת הסביבה כרמל מנשה
3. תושבי רמות מנשה אגודה שיתופית להתיישבות חקלאית קהילתית בע"מ

העותרות בבג"ץ 8077/14:

1. מועצה אזורית עמק חפר
2. מועצה אזורית חוף כרמל
3. מועצה מקומית זכרון יעקב
4. עיריית חדרה

העותרת בבג"ץ 8079/14:

המועצה האזורית מגידו

נגד

המשיבים בבג"ץ 7737/14:

1. המועצה הארצית לתכנון ולבניה
2. ממשלת ישראל
3. שר האנרגיה והמים
4. המשרד להגנת הסביבה
5. משרד הבריאות
6. משרד הבטחון
7. ועדה מחוזית לתכנון ולבניה, חיפה
8. ועדה מחוזית לתכנון ולבניה, צפון
9. מועצה אזורית חוף כרמל
10. מועצה מקומית זכרון יעקב
11. מועצה מקומית פרדיס
12. החברה להגנת הטבע
13. אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה
14. איגוד ערים לשמירת איכות הסביבה שרון-כרמל
15. חברת נובל אנרג'י מדיטרניאן לימיטד
16. צלול – עמותה לאיכות הסביבה

המשיבים בבג"ץ 8077/14:

1. ממשלת ישראל
2. המועצה הארצית לתכנון ולבניה
3. המשרד להגנת הסביבה

4. אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה
5. חברת נובל אנרג'י מדיטרניאן לימיטד

1. ממשלת ישראל : המשיבים בבג"ץ 8079/14
2. המועצה הארצית לתכנון ולבניה
3. שר הפנים
4. המשרד להגנת הסביבה
5. השר להגנת הסביבה
6. משרד האנרגיה והמים
7. המועצה האזורית חוף כרמל
8. חברת נובל אנרג'י מדיטרניאן לימיטד

התנגדות למתן צו על תנאי

תאריכי הישיבות : י' בניסן התשע"ה (30.3.2015)
ו' באב התשע"ה (22.7.2015)

בשם העותרים בבג"ץ : עו"ד שירין ברגותי-מלחם ; עו"ד יוסי חביליו ; עו"ד עפר גיטליץ : 7737/14

בשם העותרת 1 בבג"ץ : עו"ד ענת בירן (רקם) ; עו"ד גליה בן שהם ; עו"ד אבי חסון : 8077/14

בשם העותרות 2-4 בבג"ץ : עו"ד תומר מירז
8077/14 ; המשיבות 9-10
בבג"ץ 7737/14 והמשיבה 7
בבג"ץ 8079/14 :

בשם העותרת בבג"ץ 8079/14 : עו"ד דן נחליאלי ; עו"ד אושר טקאטש ; עו"ד אריאל פישר

בשם המשיבים 1-8 בבג"ץ : עו"ד ענר הלמן ; עו"ד רן רוזנברג
7737/14 ; המשיבים 1-3 בבג"ץ
8077/14 והמשיבים 1-6 בבג"ץ
: 8079/14

בשם המשיבה 11 בבג"ץ : עו"ד יוסף פארס : 7737/14

בשם המשיבה 13 בבג"ץ : עו"ד אלי בן ארי
7737/14 ; והמשיבה 4 בבג"ץ
: 8077/14

בשם המשיבה 14 בבג"ץ : עו"ד אהוד דהאן : 7737/14

בשם המשיבה 15 בבג"ץ : עו"ד אהוד דהאן
7737/14 ; המשיבה 5 בבג"ץ
8077/14 והמשיבה 8 בבג"ץ

פסק-דיןהשופט ע' פוגלמן:

תוכן עניינים

| | |
|---------|---|
| 4..... | תמ"א 37/ח – מבט על |
| 6..... | תמ"א 37/ח – אבני דרך תכנוניות..... |
| 6..... | ההליכים במועצה הארצית ובוועדותיה |
| 26..... | עמדת הוועדות המחוזיות..... |
| 26..... | שמיעה לפני החוקר |
| 27..... | אישור התכנית במועצה הארצית ובממשלה |
| 30..... | טענות הצדדים לעתירות |
| 30..... | טענות העותרים |
| 32..... | תשובות המשיבים |
| 34..... | מהלך הדיון בעתירה |
| 35..... | דיון והכרעה |
| 35..... | הכללתם של מתחמים יבשתיים בתכנית והבחירה באתר חגית..... |
| 38..... | טענות נוספות הקשורות לבחירה באתר חגית |
| 38..... | (א) הבחירה באתר חגית התקבלה על בסיס שיקולים זרים |
| 42..... | (ב) פגיעה בזכות הטיעון של עיריית יקנעם אגב הבחירה באתר חגית |
| 44..... | (ג) הבחירה באתר חגית יוצרת סיכונים בטיחותיים, בריאותיים וביטחוניים בלתי סבירים |
| 48..... | טענות נוספות הנוגעות להליך התכנוני |
| 48..... | (א) החוקר דחה את השגות העותרת בבג"ץ 8079/14 ללא הנמקה מספקת |
| 49..... | (ב) טענות נגד החלטת המועצה הארצית בדבר אימוץ החלטות החוקר |
| 51..... | טענות נוספות הנוגעות להוראות התכנית |
| 51..... | (א) התכנית אינה מפורטת במידה המאפשרת להוציא מכוחה היתרי בניה |
| 51..... | כללי..... |
| 55..... | המתחמים הימיים |
| 59..... | (ב) התנ"ס ככלי תכנוני – האם משיג הוא את גבולות התסקיר? |
| 67..... | (ג) סקר הסיכונים הנדרש למתן היתר בניה לתחנות קבלה |
| 68..... | (ד) טענות בדבר אצילה פסולה של סמכויות המועצה הארצית לגופים שונים |
| 69..... | (ד.1) רישוי מתקני גז – כללי |
| 71..... | (ד.2) אצילה פסולה במסגרת "המסמך העקרוני" |
| 75..... | (ד.3) אצילה פסולה במסגרת אישור התנ"ס |
| 76..... | (ד.4) אצילת סמכות המועצה הארצית ביחס לאישור התמהיל |
| 79..... | (ה) אי עיגונה של הוראת המועצה הארצית בדבר מתן עדיפות לטיפול בים בהוראות התכנית עצמה |
| 82..... | (ו) ביטול המתחמים היבשתיים אם לא ינוצלו בחלוף חמש שנים מאישור התכנית..... |
| 82..... | (ז) שיפוי |
| 89..... | סוף דבר – הסעד המתאים |

מטמון נמצא בלב ים. במימיה הכלכליים של מדינת ישראל התגלו בשנים האחרונות מאגרי גז טבעי בהיקפים ניכרים. הגז הניתן להפקה מהם נושא עמו פוטנציאל אנרגטי, כלכלי וסביבתי שבכוחו לשנות את משק האנרגיה הישראלי לבלי הכר. הדרך אל הגשמת החזון האנרגטי עוברת בחיי המעשה ומחייבת הקמת מתקני תשתית שונים המשמשים בתהליך הייצור של הגז הטבעי, משאיבתו בנקודת הקידוח ועד לחיבורו אל מערכת ההולכה הארצית. הקמת המתקנים מחייבת תפיסת שטחי קרקע נרחבים ולכן נדרשת בראש ובראשונה מעטפת תכנונית הולמת. זו הונחה בתמ"א ח/37 – "תכנית מתאר ארצית חלקית ברמה מפורטת בעניין קבלה וטיפול בגז הטבעי מתגליות ועד למערכת ההולכה הארצית" (להלן: תמ"א ח/37, התכנית או התמ"א). נגד תכנית זו מופנות שלוש העתירות שלפנינו: העתירה הראשונה, עתירתם של עיריית יקנעם, העמותה להגנת הסביבה כרמל מנשה ותושבי האגודה השיתופית רמות מנשה (בג"ץ 7737/14); העתירה השנייה, עתירתן של המועצות האזוריות עמק חפר וחוף הכרמל, המועצה המקומית זכרון יעקב ועיריית חדרה (בג"ץ 8077/14); העתירה השלישית, עתירתה של המועצה המקומית מגידו (בג"ץ 8079/14).

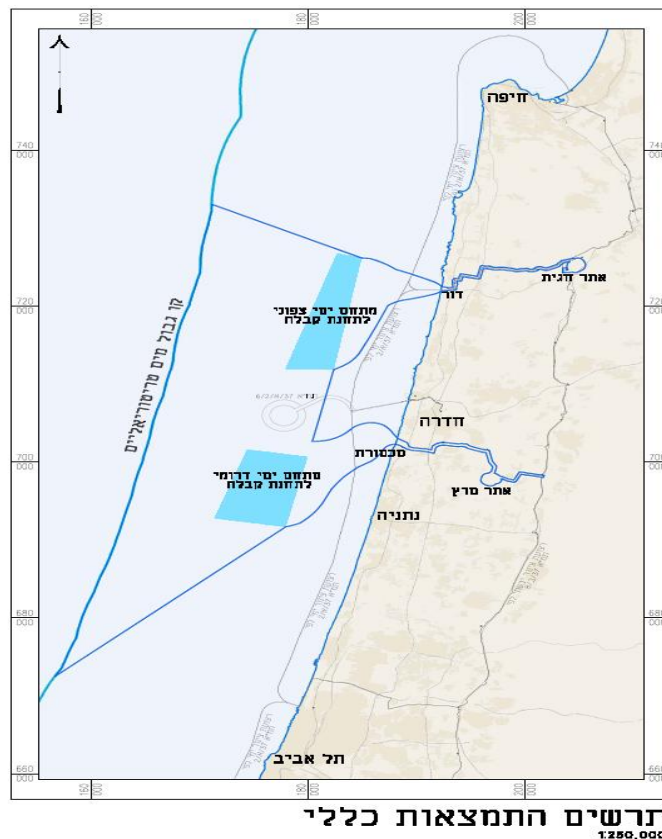
תמ"א ח/37 – מבט על

1. ביום 22.10.2014 אישרה ממשלת ישראל את תמ"א ח/37 מכוח סמכותה לפי סעיף 53 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבניה) (החלטה 2112 של הממשלה ה-33 "תכנית מתאר ארצית – תמ"א ח/37 – קבלה וטיפול בגז טבעי – מתגליות בים ועד מערכת ההולכה הארצית" (22.10.2014) שנכנסה לתוקפה ביום 23.10.2014 (להלן: החלטת ממשלה 2112)). המדובר בתכנית מתאר ארצית חלקית ברמה מפורטת, יוצאת דופן בהיקפה, המתפרשת על שטח נרחב של 871,737 דונמים בים וביבשה. התכנית מייצגת שטחים להקמת המתקנים הדרושים בתהליך הפקתו והולכתו של גז טבעי הכוללים, בין היתר, תחנות קבלה שבהן מתקני קליטה וטיפול בגז, קווי צנרת להולכת הגז מנקודת השאיבה עד למערכת ההולכה הקיימת, תחנות הגפה ומתקני אגירה. לשם כך ייעדה התכנית שני מכלולים תכנוניים, צפוני ודרומי, שבכל אחד מהם יועדו שטחים בים וביבשה להקמת המתקנים השונים. המכלול הצפוני כולל מתחם ימי לרצועת תשתיות; מתחם ימי לתחנת קבלה במרחב שבין חוף דור בצפון לבין אור עקיבא בדרום; רצועת אספקה והולכה יבשתית מחוף דור ועד למתחם תחנת הקבלה והטיפול הסמוכה לתחנת הכוח חגית כולל שתי תחנות הגפה לאורך התוואי; ותחנת קבלה וטיפול בגז טבעי סמוך לתחנת הכוח חגית (להלן: אתר חגית). המכלול הדרומי כולל מתחם ימי לרצועת תשתיות; מתחם ימי לתחנת קבלה במרחב שבין חופי בית ינאי בצפון לבין צפון נתניה בדרום; רצועת אספקה והולכה יבשתית

מחוף מכמורת ועד למתחם הקבלה והטיפול בשטח מתקן טיהור שפכים מרץ; תחנת קבלה וטיפול בגז טבעי בסמוך למתקן טיפול שפכים מרץ (להלן: אתר מרץ); ורצועת הולכה לגז מטופל ולגז מעובה – קונדנסייט – (Condensate ולהלן: קונדנסייט) – הוא אחד מתוצרי הלוואי המתקבלים בתהליך הפקת הגז הטבעי המשמש כדלק – מאתר מרץ ועד לחיבור לשדרת הולכת הגז המזרחית בתחנת הגז מגל הסמוכה לכביש מספר 6. נקדים ונבהיר כי "תחנת קבלה" – היא המתקן העיקרי הנוגע לעתירות לפנינו – מוגדרת בסעיף 1.9 להוראות התכנית כ"אתר המשמש לקליטת הגז הטבעי ממקור אספקה, הכשרתו והעברתו למערכת ההולכה" (להלן: תחנת קבלה או מתקן קבלה).

התרשים הבא, הלקוח מתוך מסמכי התכנית, מתאר באופן סכמטי את שני

המכלולים:



עוד ראוי להקדים ולומר כי תמ"א 37/ח היא פלטפורמה תכנונית ייחודית שטרם נראתה במקומותינו. ייחודה איננו רק בהיקפיה המרחביים אלא גם בניסיונה ליתן מענה למגוון רחב ביותר של צרכים תכנוניים ארוכי טווח. כך, התכנית ביקשה להניח כבר היום מסגרת תכנונית שתכיל את כל מתווי הפיתוח האפשריים למאגרי גז, על בסיס הידע המדעי והטכנולוגי הקיים והעתיד; ולהבטיח מענה תכנוני לכל מודל ייצור והפקה שבו עשוי לבחור יזם, ובתמהילים אפשריים שונים של פיזור המתקנים

בין הים לבין היבשה. במקביל, ועל מנת ליצור וודאות עסקית ותכנונית עבור יזמי הגז, ביקשה התכנית להיות מפורטת במידה המאפשרת לתת היתרי בניה ישירות מכוחה מבלי שתידרש הפקדת תכנית מפורטת ביחס לכל מתקן ומתקן שתתבקש הקמתו. מורכבות זו הביאה להכללת כלים תכנוניים גמישים בתכנית אשר יופעלו בשלב היתר הבניה ויצרו את החוליה המקשרת בין הוראות התכנית הכוללת לצרכים הקונקרטיים של מתקן מסוים.

מצוידים בתוכנות אלו, נפנה מבטנו אל "רצפת הייצור" התכנונית.

תמ"א 37/ח – אבני דרך תכנוניות

2. הליכי התכנון של תמ"א 37/ח החלו בשנת 2009. מאז ועד לאישורה בשנת 2014 עברה התכנית הליך תכנוני סבוך ומפורט שכלל עשרות רבות של דיונים במוסדות התכנון השונים ומהלכים נרחבים לשיתוף הציבור. על מקצת הדברים עמדנו בעניין זכרון יעקב (בג"ץ 5307/12 מועצה מקומית זכרון יעקב נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה, פסקאות 3-6 (22.8.2012) (להלן: עניין זכרון יעקב)) ובעניין כרמל מנשה (בג"ץ 2269/13 העמותה להגנת הסביבה כרמל מנשה נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה, פסקאות 2-5 (13.10.2013) (להלן: עניין כרמל מנשה)). נוכח רוחב היריעה נעמוד להלן אך על הצמתים התכנוניים המרכזיים הצריכים לענייננו.

ההליכים במועצה הארצית ובוועדותיה

3. כאמור, הורתה של תמ"א 37/ח בשנת 2009 אז התגלו מאגרי הגז הטבעי "דלית" ו"תמר" בלב הים התיכון. עקב גילויים הורתה המועצה הארצית לתכנון ולבניה (להלן: המועצה הארצית או המועצה) ביום 12.5.2009 על הכנת "תמ"א 37/ח'- תכנית מתאר ארצית חלקית ברמה מפורטת לחיבור קידוחי הגז הטבעי "תמר" ו"דלית" למערכת ההולכה הארצית". מטרת התכנית הוגדרה בסעיף 4 להוראות התכנית כ"ייעוד שטחים למערכת הולכה הכוללת: תחנות גז, צנרת, תחנת קבלה בה יבוצע הטיפול בגז ומתקני תשתית הדרושים לצורך הפעלת המערכת בגז טבעי בים וביבשה, ותכנונם ברמה מפורטת".

4. על עריכת התכנית הופקדה ועדת עורכים שהורכבה מנציג מינהל התכנון במשרד הפנים (יושב ראש הוועדה); נציג משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים (להלן: משרד התשתיות); ונציג המשרד להגנת הסביבה (להלן: ועדת העורכים). ועדת

המשנה של המועצה הארצית לנושאים תכנוניים עקרוניים (להלן: הוולנת"ע) נקבעה כוועדת ההיגוי של התכנית. את התכנון בפועל ביצע צוות מתכננים רב תחומי שנבחר במכרז שערך משרד התשתיות (להלן: צוות התכנון). עוד נציין כי בראשית ההליך התכנוני הוטל ייזום התכנית על חברת "נובל אנרג'י מדיטרניאן לימיטד" (להלן: חברת נובל או נובל), אחת השותפות במאגר תמר והמשיכה 15 לפנינו. לימים בוטלה החלטה זו עקב שתי עתירות שהוגשו לבית משפט זה שניתן בהן צו על תנאי (בג"ץ 4687/10 "כחול וירוק" עמותה לאיכות הסביבה בחוף כרמל נ' שר הפנים (24.7.2011); בג"ץ 2293/10 המועצה המקומית זכרון יעקב נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה (20.6.2011)). באותו שלב החליטה המועצה הארצית להטיל את ייזום התכנית על משרד התשתיות (בהחלטה מיום 5.4.2011 שעליה נעמוד להלן).

5. לאחר שתכנונה של תמ"א 37/ח יצא לדרך התגלה מאגר "לוויתן", הגדול והמשמעותי מבין המאגרים שהתגלו עד כה. גילוי זה הבהיר כי יש להרחיב את יריעתה של התכנית המתגבשת כך שתחול גם על פיתוחו העתידי של מאגר לוויתן, כמו גם על פיתוחם של מאגרים נוספים שעשויים להתגלות בעתיד. לפיכך, ביום 5.4.2011 התכנסה המועצה הארצית כדי לעדכן את הוראת התכנית. בהחלטה עמדה המועצה הארצית על החשיבות הרבה בקידום התכנית:

"המועצה הארצית מדגישה כי גילויי הגז הטבעי שנמצאו במאגרי 'תמר', 'דלית', 'לוויתן' וכן תגליות נוספות בים התיכון, מול חופי ישראל, ושעשוי להימצא בהן גז טבעי, מהווים נכס חשוב ביותר למשק האנרגיה הישראלי בהיבטי כלכלה, סביבה ובטחון לאומי. לצורך השימוש בגז מבקש משרד התשתיות הלאומיות כי תאושר תכנית למערכת תשתית שתאפשר קבלה וטיפול בגז הטבעי שיופק מהמאגרים ואספקתו למערכת ההולכה הארצית".

גם בהחלטה זו הוגדרה מטרת התכנית כ"ייעוד שטחיים ותכנונים, כולל בהוראות של תכנית מפורטת, עבור מתקנים ותשתיות לגז טבעי (אספקה/הולכה/טיפול) בים וביבשה". בהמשך לכך הורתה המועצה הארצית כדלקמן (ההדגשות הוספו – ע' פ'):

5. המועצה הארצית, בתוקף סמכותה לפי סעיף 51 לחוק [חוק התכנון והבניה – ע' פ'], נותנת הוראות אלה לעריכת התכנית:

א. התכנית תתבסס על תחזיות ביקוש הגז הצפויות לטווח הארוך, כפי שיוצגו על ידי רשות הגז.

ב. התכנית תבטיח, בין היתר, אמינות מרבית באספקת הגז לכל הצרכנים.

ג. התכנית תקבע את השטחים הנדרשים למתקני הגז והתשתיות הנחוצים למערכת ואת המגבלות שהמתקנים יטילו על סביבתם.

ד. במסגרת הכנת התכנית, ייבחנו חלופות למיקום המתקנים הנדרשים בים וביבשה, לרבות חלופות למיקום מירב התשתיות הנדרשות בים, כולל טיפול מלא בים על מנת להפחית את הקונפליקטים התכנוניים הנובעים מביצוע התכנית וכל זאת בכפוף לאבטחת אמינות האספקה. בנוסף, התכנית תתן עדיפות לאפשרות לשימוש במתקני הגז המאושרים ולהצמדת תשתיות.

[...]

ט. התכנית תכלול אפשרות להרחבה עתידית של מתקני הגז שיכללו בה בים וביבשה, בהתאם לתחזיות ולהתפתחויות הביקושים ממקורות אספקה נוספים של גז.

[...]

יא. התכנית תלווה בתסקיר השפעה על הסביבה שיבחן את ההשלכות הסביבתיות של כלל רכיבי המערכת ובכלל זה של תחנות הגז והצנרת הימית.

[...]

יד. התכנית תקבע מנגנוני גמישות בהתאם למנגנוני הגמישות המעוגנים בתמ"א 37 ונגזרותיה, לתהליכי ההקמה וההפעלה של המתקן ומנגנוני גמישות נוספים בהתאם לתכנון המפורט של תכנית זו.

טו. התכנית תכלול הוראות והנחיות למזעור הפגיעה בסביבה, מניעת סיכונים והערכות למניעת היפגעות המערכת נוכח סיכונים בטיחותיים, ימיים וביטחוניים.

6. החל מנקודה זו התקדם התכנון בשני שלבים עוקבים ולפרקים מקבילים זה לזה. השלב הראשון הוקדש ללימוד ולבחינה של החלופות הטכנולוגיות הקיימות להפקה ולייצור של גז טבעי לצורך בחירת אותן חלופות שתכנון יקודם במסגרת התכנית. בשלב השני אותרו המקומות האפשריים להקמת המתקנים השונים בים וביבשה בהתאם לחלופות הטכנולוגיות שנבחרו בשלב הראשון (להלן: חלופות מיקום). שלב זה כלל סינון שיטתי של חלופות מיקום על בסיס תסקיר השפעה על הסביבה

(להלן: תסקיר) שנערך בכמה חלקים. תחילה נבחרו החלופות שלגביהן יערך החלק הראשון (פרקים א'-ב') של תסקיר ההשפעה על הסביבה ולאחר מכן הושלמו יתר חלקי התסקיר (פרקים ג'-ה') לגבי החלופות שזכו לעדיפות הגבוהה ביותר בחלקו הראשון. ומכאן להתייחסות פרטנית להליך התכנון.

7. בחודש מרץ 2011 השלים צוות התכנון את הכנתו של "דוח מסכם שלב א'" (להלן: דוח מסכם שלב א' או הדוח). הדוח בחן בהרחבה 9 חלופות טכנולוגיות לפיתוח מאגרי גז על סמך הידע הקיים בארץ ובעולם בנוגע להפקת גז טבעי. החלופות שנבחנו נעו על מנעד שבין טיפול מלא בגז במתקנים יבשתיים (חלופה מספר 1 – טיפול בחוף) לבין טיפול מלא בגז במתקנים ימיים (חלופה מספר 9 – טיפול מרבי באסדה במים עמוקים מעל ראש הבאר). הדוח פירט את היתרונות והחסרונות העיקריים של כל אחת מהחלופות בשים לב להיבטים תכנוניים, סביבתיים, הנדסיים-תפעוליים, ביטחוניים ובטיחותיים. בשלב ראשון הובאו ממצאי הדוח לפני ועדת העורכים, שהתכנסה לדון בממצאיו ביום 23.5.2011. ראש צוות התכנון הציג לפני הוועדה באריכות את תהליך בחינת החלופות הטכנולוגיות והדגיש כי:

2. "לאור המורכבות ההנדסית הגבוהה, מרכיב אי הוודאות ביחס לאיכויות וכמויות הגז בתגליות, והלחצים בראש הבאר, על השלב הנוכחי בעבודת התכנון לאפשר גמישות תכנונית, המחייבת שמירה של זרובה קרקעית מספיקה לטיפול חלקי ביבשה [...]"

3. יש לבחון את האפשרות שיהיה צורך בשמירת זרובת קרקע ליותר ממתחם טיפול אחד, בין אם בים, ביבשה או במשולב.

4. יש להביא בחשבון שמתקן הטיפול עשוי לשמש מספר ספקים, ולתת מענה לגז מבארות שונות, בעלות מאפיינים שונים.

5. יתרונות תכנוניים ברורים לחלופות המניחות טיפול חלקי או מירבי בים.

6. תכנון אסדה לטיפול חלקי ליד Mari-B (אסדת תמר) וטיפול משלים ביבשה מקודמת בימים אלו על ידי חברת נובל אנרג'י."

בתום דיון ער, ומשמעה ועדת העורכים את הסקירה הנרחבת של צוות התכנון, המליצה הוועדה לצוות התכנון להמשיך ולבחון את החלופות הבאות: חלופה מספר 3 – טיפול ביבשה תוך הפחתת לחץ במים הטריטוריאליים; חלופה מספר 4 –

טיפול חלקי בים; חלופה מספר 7 – טיפול מרבי במים טריטוריאליים ומתקן קליטה ביבשה; חלופה מספר 8 – טיפול מרבי בים.

נציין כי ביום 25.1.2012 הציג צוות התכנון את עיקרי הדוח גם לוועדה לשמירה על הסביבה החופית (להלן: הוולח"9) ושמע את הערותיה בהתייחס למתקנים הימיים שעמדו אז על הפרק.

8. ביום 14.2.2012 הובאה סוגיית החלופות הטכנולוגיות לראשונה לדיון לפני הוולנת"ע (נציין כי באותו דיון נדונה גם המתודולוגיה לבחירת חלופות המיקום והמלצות ועדת העורכים לעניין המתחמים הימיים). בתום דיון החליטה הוולנת"ע כך (ההדגשות הוספו – ע' פ'): :

1. לאמץ את התפישה לפיה יש לאתר ולקדם תכנון עבור שני מערכי טיפול נפרדים, מצפון למערכים הקיימים (כאשר לפחות אחד מהם מצפון לחדרה) ושאינם צמודים (הכוללים מתקנים בים, צנרת כניסה ומתקנים יבשתיים), כשכל אחד מהמערכים יוכל לתת מענה לטיפול בהספק של עד ל- 2 מלמ"ק גז טבעי בשעה. וזאת ע"מ להבטיח אמינות מרבית באספקת הגז לכל הצרכנים.

2. לאמץ את החלטת [ו]ועדת העורכים ולהמליץ למועצה הארצית על בחינת המתחמים הימיים הבאים במסגרת פרקים א' ו- ב' של תסקיר השפעה על הסביבה: מתחם עכו, מתחם חדרה, מתחם חבצלת השרון ומתחם נתניה, וזאת מהנימוקים שהוצגו ע"י צוות התכנון. ממצאי פרקים אלו יצביעו על שתי החלופות המועדפות [...]

3. הוולנת"ע מאמצת את המלצת וועדת העורכים להמשיך ולבחון חלופות מס' 4 ו- 7 למיקום המתקנים הנחוצים עבור טיפול בים וביבשה. הוולנת"ע השתכנעה כי משיקולי אמינות אספקה אין להגביל את התוכנית לטכנולוגיה שאינה מוכחת ושלא נצבר ניסיון בהפעלתה במקומות בהם מאפייני הביקוש לגז טבעי והפריסה המרחבית של ההיצע דומים לאלה של ישראל. מטעמים אלו אין לפעול להמשך בדיקה של חלופות שכוללות מתקנים ימיים בלבד ויש לאפשר טיפול משלים ביבשה.

4. יחד עם זאת, לאור השטח הגדול היבשתי המוערך היום כנדרש למתקן בחלופת טיפול יבשתי מלא והשטחים הגדולים שיהיו מוגבלים מסביבו, ומכיוון שלפי הערכת צוות התכנון חלופות הטיפול המירבי בים וטיפול משלים ביבשה מאפשרות אספקה אמינה של גז, אין מקום להמשך בחינת חלופה שכוללת מתקנים יבשתיים בלבד (למעט מתקן הפחתת לחץ בים).

5. יובהר כי כל החלופות העקרוניות לטיפול המומלצות יאפשרו טיפול מלא בים, ככל שימצא כאמין לאור הטכנולוגיות שיתפתחו".

רואים אנו אפוא כי הוולנת"ע השתכנעה ששיקולים של אמינות האספקה מחייבים קידום מתווה תכנוני משולב המייעד שטחים ביבשה ובים להקמת המתקנים. זאת, מבלי לשלול את האפשרות כי בכוא העת, אם תמצאנה טכנולוגיות אמינות דיין, ניתן יהיה לבצע את כלל תהליך הייצור וההפקה רק במתחמים הימיים שיעדה התכנית. בהמשך לכך מצאה הוולנת"ע להמליץ על קידום התכנון לגבי החלופות העקרונית מספר 4 ו-7 (טיפול חלקי בים וטיפול ביבשה; וטיפול מרבי במים רדודים ומתקן לטיפול משלים ביבשה, בהתאמה). בנוסף, המליצה הוולנת"ע על 4 מתחמים ימיים שייבחנו במסגרת פרקים א'-ב' לתסקיר.

9. עתה הגיעה שעתה של המועצה הארצית להידרש לתכנית המתווה. ביום 6.3.2012 התכנסה המועצה הארצית לדון בתכנית, ואז הוצג לה המהלך התכנוני עד לאותו שלב. בתום אותו דיון קבעה המועצה לאמור (ההדגשות הוספו – ע' פ'): :

"א. בפני המועצה הארצית הוצגה העבודה התכנונית שנערכה עד כה על ידי צוות התכנון בליווי ועדת העורכים. כמו כן הוצגה המלצת הוולנת"ע מיום 14.02.2012, המשמשת כועדת ההיגוי לתכנית, ביחס למתחמים הימיים שייבחנו בפרקים א' ו-ב' של התסקיר וביחס לחלופות עקרוניות לטיפול המוצעות להמשך בדיקה.

ב. לאור האמור, המועצה הארצית מחליטה כדלקמן:

לאמץ את התפישה לפיה יש לאתר ולקדם תכנון עבור שני מערכי טיפול בגז. כל מערך יכלול מתקנים בים, צנרת כניסה ומתקנים יבשתיים. המערכים יהיו נפרדים וימוקמו מצפון למערכים הקיימים (כאשר לפחות אחד מהם מצפון לחדרה). כל אחד מהמערכים יוכל לתת מענה לטיפול בגז, בהספק של עד ל – 2 מליון מטר מעוקב גז טבעי בשעה. זאת ע"מ להבטיח אמינות מרבית באספקת הגז לכל הצרכנים.

1. לאמץ את המלצת הוולנת"ע על בחינת המתחמים הימיים הבאים במסגרת פרקים א' וב' של תסקיר השפעה על הסביבה: מתחם עכו, מתחם חדרה, מתחם חבצלת השרון ומתחם נתניה, וזאת מהנימוקים שהוצגו ע"י צוות התכנון. ממצאי פרקים אלו יצביעו על שתי החלופות המועדפות.

2. לעניין המלצות הולנת"ע בדבר החלופות העקרוניות לטיפול, המועצה סבורה כי יש לקיים דיון בסוגיה זו בעת הדיון בחלופות לאתרים היבשתיים. זאת מכיוון שהחלטה בנושא זה משפיעה על השטחים שיש לשריין עבור מתקנים יבשתיים, לכן יש מקום לקבלה רק לאחר הצגת המיקומים היבשתיים המוצעים והבנת מכלול הסוגיות הקשורות לאתרים אלו.

3. המועצה מבקשת ממשרד האנרגיה והמים להציג בפניה בעת הדיון בחלופות לאתרים יבשתיים את עמדתו ביחס לשטחים הנדרשים ביבשה ע"מ להבטיח אמינות האספקה.

4. בעת הדיון באתרים היבשתיים בפני המועצה הארצית יוצג לו"ז מפורט לאישור התכנית".

הנה כי כן, המועצה הארצית החליטה בשלב זה על קידומו של מתווה תכנוני משולב – ימי ויבשתי. בצד זאת, דחתה המועצה הארצית את ההכרעה בדבר החלופות הטכנולוגיות הקונקרטיות שלגביהן ימשך התכנון לשלבים מתקדמים יותר בהליך התכנוני, לאחר שתתבהר התמונה ביחס לחלופות המיקום המתגבשות, וזאת נוכח הזיקה הברורה בין שתי הסוגיות.

10. בהמשך להחלטתה האמורה של המועצה הארצית התכנסה הוולנת"ע ביום 13.3.2012 לדיון ב"חלופות המוצעות בתסקיר למתחמים היבשתיים ופרוזדורי כניסה מהים". דיון זה הוקדש לבחינת אתרים יבשתיים ייעודיים לבדיקה במסגרת פרקים א' ו-ב' לתסקיר. צוות התכנון הציג בישיבה זו 25 מתחמים יבשתיים שאותרו על ידו לכתחילה, עמד על היתרונות והחסרונות של כל אחד מהם ועל המלצת ועדת העורכים לגביו (לאחר שוועדת העורכים קיימה ישיבה ייעודית לעניין זה ביום 16.2.2012). יצוין כי בדיון זה השתתפו נציגי רשויות מקומיות וועדות מקומיות שחלופות המיקום שעמדו אז על הפרק נמצאו בתחום שיפוטן. בתמצית ייאמר כי כל הרשויות שנשמעו אז התנגדו למיקום המתקנים בתחומיהן מנימוקים שונים שפורטו בפרוטוקול הדיון מאותו היום. בתום הדיון החליטה הוולנת"ע להמליץ על בחינתם של 13 אתרים יבשתיים ו-6 מערכי כניסה מהים. עוד ציינה הוולנת"ע בהחלטתה כי התסקיר יכלול המלצה בדבר שתי חלופות מועדפות למתקנים בים, ביבשה ולמערכי כניסה מהים.

11. בעקבות המלצותיה האמורות של הוולנת"ע התכנסה המועצה הארצית ביום 3.4.2012 לדון בשאלת מיקומם הגיאוגרפי של המתחמים היבשתיים ושל פרוזדורי הכניסה מהים. מפאת חשיבות ההחלטה, שהתקבלה בתום דיון מפורט שגם בו לקחו חלק גם נציגי רשויות מקומיות, נביאה כלשונה (ההדגשות הוספו – ע' פ'): :

1. המועצה הארצית שבה ומדגישה את החשיבות הרבה של קידום התכנית בלוחות זמנים מהירים על מנת לאפשר קליטת הגז המופק מתגליות מול חופי ישראל במטרה לגוון ולהגדיל את מקורות האספקה של הגז הטבעי לביקושים השונים. חשיבות זו גוברת נוכח המחסור החמור בגז שבגינו מתבצע שימוש נרחב, כבר בימים אלו, בדלקים מזהמים ויקרים להפעלת תחנות הכוח ונוכח עליית מחירי החשמל הנגרמת בשל מחסור זה [...]

2. המועצה, לאחר ששמעה את התייחסויות הרשויות המקומיות ש[ב]תחומן או בסמוך להן מוצעות החלופות למיקום המתקנים אשר הגיעו לדיון וכן את חברי המועצה ולאחר שקיימה דיון בנושא, מחליטה כדלקמן:

3. ביחס לחלופות עקרוניות לטיפול, המועצה סבורה כי יש לבחור בחלופות טיפול שיפחיתו את הקונפליקטים התכנוניים הנובעים מביצוע התכנית תוך שמירה על אמיונות אספקה. בהמשך להחלטת המועצה מיום 6.3.12 הובהר ע"י צוות התכנון כי על מנת להבטיח אמיונות אספקה יש צורך בשריון שטחים שיאפשרו בדיקה של איכות הגז המגיעה ממתקני הטיפול בים ומתקנים לטיפול משלים.

[...]

4. בהתאם לכך מחליטה המועצה כי התכנית תכלול:

שטחים בים בגודל של כ- 17 קמ"ר.
שטחים ביבשה בגודל של כ- 105 דונם.
שטחים הנדרשים לחיבור למערכת של נתג"ז [נתיבי הגז הטבעי לישראל – ע' פ']

5. מובהר כי האפשרות לטיפול בים קיימת, ברמת התכנית, בשל גודל השטחים שנשמרים בים. ואולם, לאור עמדת משרד התשתיות והמים המעניק עדיפות ברורה לטיפול משולב ים-יבשה, והינו אחראי על התווית המערך התפעולי העקרוני, מחליטה המועצה להמשיך לקדם חלופות יבשתיות שמאפשרות טיפול משולב ים-יבשה בהיקף של כ- 105 דונם בתוספת שטח הנדרש לתחום ניטור ובקרה של נתג"ז כאמור.

6. לאמץ את המלצת הולנת"ע מיום 13.03.2012 על בחינת המתחמים היבשתיים הבאים במסגרת פרקים א' וב' של תסקיר השפעה על הסביבה: כפר מסריק, קרקעות הצפון, מחצבת עין איילה, מחצבת שפיה ב', מחצבת שפיה ג', חגית, דור צפון, קיסריה-אזור תעשייה צפוני, מט"ש חדרה, אזור תעשייה עמק חפר, מט"ש מרץ (עמק חפר), מט"ש נתניה (עמק חפר) [...] יתר האתרים יפסלו, מן הנימוקים שפורטו בהחלטת הולנת"ע מיום 13.03.2012.

7. ביחס לאתר עכו-פרוטרום: [...] לאור האמור לעיל מחליטה המועצה כי אתר זה לא יבחן כחלופה במסגרת פרקים א ו-ב של התסקיר.

8. לאמץ את המלצת הולנת"ע מיום 13.03.2012 על בחינה במסגרת פרקים א' וב' של תסקיר השפעה על הסביבה של מערכי הכניסה הבאים מהים: חוף עכו-פרוטרום, חוף תש"ן-מפרץ חיפה, חוף דור, חדרה, מכמורת, נחל אלכסנדר [...] מערכי הכניסה הנ"ל הינם מערכים הנמצאים בזיקה לחלופות המיקום היבשתיות שהומלצו לבחינה בתסקיר.

9. ממצאי פרקים א' ו-ב' של התסקיר יצביעו על המיקומים המומלצים מבחינה סביבתית עבור שתי חלופות מועדפות למתקנים בים, ביבשה ומערכי כניסה מהים. ממצאי התסקיר והמלצותיו יעמדו בפני וועדת העורכים לצורך גיבוש המלצתה בדבר החלופות המומלצות. בעת גיבוש המלצתה תתייחס [ו]ועדת העורכים לשיקולים נוספים כגון שיקולים תפעוליים, שיקולי מערכת הגז הטבעי, ושיקולים הנדסיים ותציג המלצתה בפני המועצה הארצית.

10. לאשר עדכון הנחיות לפרקים א' ו-ב' של תסקיר השפעה [ה]על הסביבה ביחס לכלל מרכיבי הפרויקט מלבד הימיים [...]"

12. ביום 1.5.2012 התכנסה המועצה הארצית ל"דיון חירום" בתמ"א 37/ח. ברקע הדיון עמדו התמורות הפוליטיות שחלו באותה תקופה במצרים אשר הביאו להפחתה מתמדת באספקת הגז הטבעי ממצרים לישראל עד כדי ביטולו המוחלט של ההסכם בין המדינות לאספקת גז. גם הידלדלות מהירה מהמשוער של מאגר "ים תטיס" שממנו סופקה עד אז עיקר תצרוכת הגז הטבעי בישראל הגבירה את המצוקה האנרגטית בתחום הגז הטבעי. בפתח הדיון עמד מנכ"ל משרד התשתיות על כך שהתפתחויות אלו מציבות את מדינת ישראל לפני בעיה ממשית בתחום הגז הטבעי; וכי עקב כך יש הכרח להאיץ את הליכי תכנונה של תמ"א 37/ח. המועצה הארצית נעתרה לבקשה זו ולאחר דיון החליטה, פה אחד, כדלקמן (ההדגשות הוספו – ע' פ'):

"1. המועצה הארצית, לאחר שדנה במצב החדש שנוצר במשק הגז הטבעי בישראל, השתכנעה כי קיים צורך דחוף בהיערכות שתבטיח את אישור תמ"א 37/ח שתאפשר הזרמת גז מהתגליות החדשות מול חופי ישראל. לאור האמור, קיים צורך בקיצור משמעותי בלוחות הזמנים לאישור התכנית, כך שהליכי האישור של התכנית יסתיימו בתוך כשנה, ולא רק ב- 2014 כפי שתוכנן מראש. לתוצאה זו ניתן להגיע על ידי המהלכים הבאים:

- א. צמצום מספר חלופות למתחמים יבשתיים שייבחנו בתסקיר, ע"י הערכה ובחינה של החלופות באמצעות מסמך הערכה תכנוני-סביבתי שיידון במועצה הארצית.
- ב. עריכת תסקיר מלא (פרקים א-ה) לחלופה נבחרת (עבור 2 מערכי טיפול נפרדים).
- ג. אימוץ נהלי עבודה מיוחדים במועצה הארצית לקידום תמ"א 37/ח.

2. לאור האמור המועצה הארצית מחליטה:

- א. לאשר את הליך בחירת החלופות באמצעות מסמך הערכת חלופות תכנוני-סביבתי.
- ב. לאשר את הלו"ז העקרוני החדש לקידום התמ"א שהוצג בישיבה, לפיו פרק זמן לקידום התמ"א עד לאישורה יהיה כשנה.
- ג. בהמשך לכל האמור לעיל, המועצה הארצית מחליטה לפעול כדלקמן:

(1) הדיונים בתמ"א 37/ח יתקיימו ישירות בפני המועצה הארצית.

(2) אי קיום ישיבות מקדימות בוועדת העורכים או בוולנת"ע לא ימנע קיום הדיון וקבלת החלטה במועצה הארצית.

[...]

(6) בכפוף להוראות חוק התכנון והבנייה, המשך שמיעת הציבור תיעשה בהתאם ללוחות הזמנים הקצובים כאמור לעיל, וככל שהדבר יתאפשר במסגרת לוחות זמנים אלה והאילוצים הנוספים הנוגעים לקידום תכנית.

(7) לאור הדחיפות באישור המהיר של התמ"א, התכנית תועבר להערות הוועדות המחוזיות[ו]ת ולהשגות הציבור לתקופה של 30 יום.

הנה, עקב מצב החירום שאליו נקלע משק האנרגיה הישראלי החליטה המועצה הארצית להאיץ את ההליכים הנותרים להשלמת תמ"א 37/ח, בין היתר על ידי צמצום מתווה התסקיר. חלף התכנון המקורי לסקור בחלק הראשון של התסקיר מגוון רחב של אפשרויות, הוחלט כי תחילה יערך סינון ראשוני של חלופות מיקום במסגרת מסמך הערכה תכנוני-סביבתי שיעמוד על היתרונות ועל החסרונות של החלופות השונות בהתאם לקריטריונים שנדונו בישיבה; וכי על בסיס ממצאי המסמך תיבחרנה החלופות הרלוונטיות שלגביהן יערך השלב הראשון (פרקים א'-ב') של התסקיר. עוד הוחלט לאמץ נהלי עבודה מיוחדים לצורך ייעול הליך התכנון לרבות קיצור הליכי שמיעת הציבור, במגבלות הקבועות בדין.

13. בעקבות החלטה זו, ונוכח הערכתו של הדרג הממשלתי בדבר הדחיפות בהשלמת התכנית, התקבלה ביום 10.6.2012 החלטת ממשלה המדגישה את הצורך הדחוף ביישול ובזירוז הליכי קידום התכנית. במסגרת ההחלטה נקבע כי המועצה הארצית תסיים את בחירת החלופות היבשתיות עד לחודש יולי 2012; וכי התכנית תובא לאישור הממשלה עד לסוף אוגוסט 2013 (החלטה 4748 של הממשלה ה-32 "קידום תכנית להקמת מערכי קליטת גז טבעי מתגליות בים" (10.6.2012)).

14. בהמשך להחלטות האמורות הכין צוות התכנון את מסמך ההערכה התכנוני-סביבתי. במסמך נבחנו והוערכו 12 מתחמים יבשתיים על פי פרמטרים תפעוליים, הנדסיים, תכנוניים-חברתיים וסביבתיים (לרבות שיקולי חזות ונוף, הידרולוגיה וגיאולוגיה). המסמך פירט את זמינות הביצוע של כל אחת מהחלופות ואת הפוטנציאל לממשה, בשים לב ללוחות הזמנים שקצבה המועצה הארצית.

15. ממצאי מסמך ההערכה הובאו לדיון לפני המועצה הארצית ביום 3.7.2012. בדיון זה השתתפו גם נציגי רשויות מקומיות וועדות מקומיות אשר המתחמים היבשתיים שעמדו לדיון נמצאו בתחומיהן. יצוין כי במהלך הישיבה טענו האחרונים כי החלופה של טיפול ימי מלא לא נבחנה די צורכה וביקשו כי לא תתקבל הכרעה בשאלת המתחמים היבשתיים בטרם יערך תסקיר גם ביחס לחלופה זו. בסופו של הדיון, ומשנשקלו מכלול השיקולים, החליטה המועצה הארצית כי השלב הראשון של התסקיר יערך לגבי 5 מתחמים יבשתיים: דור צפון, חגית, מתקן טיהור שפכים חדרה, אתר מרץ ועין איילה. בצד זאת הוחלט כי יבחנו 4 מערכי כניסה מהים המתאימים למתחמים היבשתיים (חוף דור, חדרה, מכמורת ונחל אלכסנדר).

16. נגד החלטה זו של המועצה הארצית הוגשה העתירה בעניין זכרון יעקב מטעמן של 11 רשויות מקומיות ובהן המועצה האזורית עמק חפר והמועצה האזורית חוף הכרמל העותרות לפנינו כעת. בעתירה נטען כי יש להורות למועצה הארצית לבחון במסגרת השלב הראשון של התסקיר גם חלופה של טיפול מלא בים בליווי מתקנים יבשתיים ששטחם קטן (חלופה מספר 8 בדוח מסכם שלב א'). ביום 22.8.2012 נדחתה העתירה בהיותה מוקדמת, תוך שנקבע כי העותרים יוכלו להעלות את מלוא טענותיהם בשלביו העתידיים של ההליך התכנוני (ש, פסקאות 10-11).

17. דיונה הבא של המועצה הארצית בתכנית התקיים זמן קצר לאחר מכן, ביום 4.9.2012. בין היתר הוקדש הדיון לאישור ההנחיות לפרקים ג'-ה' לתסקיר שערך המשרד להגנת הסביבה. בתום הדיון אושרו ההנחיות. בנוסף, התקבלה החלטה בעלת חשיבות להמשך דיונו שלפיה:

"ביחס לכל מרכיבי התכנית, יובהר כי בתסקיר ייבחנו המשמעויות הסביבתיות של חלופות הקיצון בלבד:

1. המשמעויות הסביבתיות-יבשתיות של המתחמים היבשתיים (2 מתחמים – עבור שני מערכי טיפול בגז), כאשר מרבית הטיפול ייעשה ביבשה.

2. המשמעויות הסביבתיות-ימיות של המתחמים הימיים (2 מתחמים), כאשר מרבית הטיפול בגז יעשה בים".

משמע, המועצה הארצית הורתה על עריכת תסקיר הבוחן שני תרחישי קיצון סביבתיים: מצב שבו מרב הטיפול בגז יעשה בים ומצב שבו מרב הטיפול יעשה ביבשה. ההנחה שביסוד מתווה סקירה כאמור היא כי בדיקה שכזו תאמוד את ההשפעות הסביבתיות ביחס למצבים המסוכנים ביותר מבחינה סביבתית, בטיחותית וביטחונית בים וביבשה; וכי זו ממילא תכיל בחובה גם תרחישי פיתוח שהשפעתם על הסביבה הימית והיבשתית פחותה. עוד נקבע במסגרת אותה החלטה כי "התמהיל בין היקף הטיפול ביבשה לבין היקף הטיפול בים יידון במועצה כאשר תדון בתכנית ואז תתקבל החלטה בעניין, לרבות האפשרות למתן גמישות בשלב היתר הבניה". בהמשך הדברים נשוב ונידרש לסוגיה זו.

18. קו פרשת המים בכל הנוגע לבחירת המתחמים היבשתיים היה בישיבת המועצה הארצית מיום 27.11.2012. ישיבה זו כונסה לאחר שבחודש אוקטובר 2012 השלים צוות התכנון את השלב הראשון של התסקיר ביחס לחמשת המתחמים היבשתיים שנבחרו ומצא כי במכלול הצפוני החלופות היבשתיות העדיפות הן עין איילה, דור צפון וחגית בסדר האמור. בצד זאת, יודגש כי ראש צוות התכנון הבהיר כי הצוות "סבור שבכל חמשת האתרים שנבחנו ניתן להקים את מתקן הטיפול כאשר לכל אחד יתרונו וחסרונו שונים". כמו כן, במצגת מטעם צוות התכנון שהוצגה בישיבה נכתב כך (ההדגשות הוספו – ע' פ'):

"יש לציין שלכל אורך העבודה המסקנות אינן חד משמעיות ולכל אתר שנבחר, הן בתסקיר והן בבחינת שיקולים נוספים ישנם יתרונות וחסרונות.

חמשת האתרים הנם האתרים המומלצים ביותר מבין 13 האתרים שהומלצו לבחינה בתסקיר ולאור הצורך בקיצור הליכי התכנון, נבחרו כמתאימים ביותר ולכן ניתן לדאוג בכל האתרים כראויים (נספח ב' לפרוטוקול ישיבה מס' 552 של המועצה הארצית לתכנון ובניה (27.11.2012), בעמ' 13, זמין כאן).

בהמשך לכך דנה המועצה הארצית באריכות במכלול השיקולים הרלוונטיים לבחירת המתחמים היבשתיים, שמעה פעם נוספת את נציגי הממשלה, ראשי הרשויות המקומיות ונציגי התושבים. בסופו של הדיון החליטה המועצה ברוב של 18 מחבריה (מתוך 22 שנכחו בדיון) לבחור באתר חגית במכלול הצפוני ובאתר מרץ במכלול הדרומי. וכך נימקה המועצה בחירתה:

1. בפני המועצה הארצית הוצגו עיקרי הממצאים מפרקים א-ב של התסקיר שנערכו למרכיבים היבשתיים של התכנית, חו"ד המשרד להגנת הסביבה וסקירת השיקולים הנוספת להערכת המתחמים שכוללים היבטים הנדסיים-תפעוליים, שיקולי מערכת הגז הטבעי, היבטים כלכליים, היבטים ביטחוניים, היבטים תכנוניים-מרחביים, מורכבות ביצוע ויישום. המועצה שמעה את התייחסות הרשויות המקומיות שנציגיהן הגיעו לדיון. לאחר שדנה בכל אלה ובעמדות שהוצגו, החליטה המועצה באופן הבא:

א. לבחור בחלופות חגית ומט"ש מרץ כמתחמים היבשתיים להמשך תכנון מהנימוקים הבאים:

1) חלופת חגית מזרח במכלול דור: עקב מיקומה בסמיכות לתחנת כוח חגית ולאור ריחוקה הרב מפיתוח עתידי. הסמיכות לתחנת הכוח מאפשרת יצירת מתחם תשתיות-על במקום מיטבי מבחינה מרחבית וריחוק מפיתוח עתידי. מיקום המתחם לטיפול בגז באזור זה לא יגרום לשינוי מהותי במערך ייעודי הקרקע באזור, וההשלכות של קיום המתקן על ההתפתחויות העתידיות, הן במישור האקולוגי-סביבתי והן בפיתוח של יעודים ציבוריים של פנאי ונופש, תהינה, קרוב לוודאי, זניחות. יתרון נוסף של החלופה הינה זיקתה לתוואי מערכת ההולכה הארצית, הן למכלול יבשתי והן לאפשרות חיבור למכלול הימי. לעניין שטחים טבעיים לצורך הקמת המתחם: לא מדובר בגריעה רבת משמעות, מכיון שמדובר על הצמידות לתחנת הכוח הקיימת ומתוך תא שטח טבעי גדול מאוד שהוא חלק ממרחב רמות מנשה. לעניין מורכבות העברת פרוזדור הצנרת – הנושא ניתן למיתון ולפתרון ע"י תכנון הנדסי קפדני ויצירת.

המועצה שמעה את הסקירה בעניין מגמות התכנון באזור עין איילה, את עמדת סגן מתכנת המחוז ואת הסקירה

לגבי גישות מודרניות בתכנון מתקני תשתית, לפיה יש היגיון כלכלי, סביבתי ותכנוני בריכוז מתקני תשתית באזור אחד. בצפון-מרכז הארץ אזור חגית הינו האזור המתאים ביותר לכך. וזאת בגלל מיקומו באזור של צריכת תשתיות, ריחוקו ממקומות ישוב ועל צומת תשתיות.

ממסקנות פרקים א-ב של התסקיר וחוו"ד המשרד להגנת הסביבה עולה כי ישנם יתרונות סביבתיים לאתר במחצבת עין איילה. ואולם בהיבט הרחב יותר הכולל שיקולים מרחביים והנדסיים לאתר חסרונות רבים וביניהם הימצאותו בסמיכות לעתודות שטח לפיתוח שימושים שונים בישובים שבמרחב, כגון פורידיס, הצורך להתאים את המתקנים המוצעים למימדי האתר, ולתכנן את האתר תוך ניהול סיכונים, המתחשב בנתוני הטופוגרפיה והאקלים המיוחדים של האתר ובממשק עם דרך מס' 4. המועצה מקבלת את מסקנות עורכי התסקיר וחוו"ד המשרד להגנת הסביבה בעניין עדיפות נמוכה לאתר דור צפון.

2) חלופת מט"ש מרץ במכלול חדרה – מכמורת: עקב צמידות למט"ש קיים, בשטח חקלאי שבחלקו מופר, ריחוק יחסי מפיתוח עתידי ומרצפטורים ציבוריים, ללא בולטות נופית, מעבר תוואי הצנרת באזור מישורי, גמישות תכנונית וזמינות גבוהה יחסית. ניתן למקם את המתחם בחלקו על שטח מופר של בריכות שאינן בשימוש. הסיכוי שמגבלות המתחם ימנעו פיתוח יעודים בעתיד נמוך יחסית במיקום זה. עובדת מיקומו של האתר בתחום פארק נחל אלכסנדר עפ"י התמ"מ אינה משמעותית, מאחר והמרחק מערוץ הנחל גדול יחסית ופגיעה בנוף ובפארק תהיה קטנה. התחנה תהיה רחוקה יחסית מקו החוף, אך ניתן להצביע על לפחות שני תוואים סבירים יחסית להקמת הצנרת מהחוף לתחנה, שבתכנון הנדסי קפדני ויצרתי ניתן לפתרון. המועצה לאחר שבחנה את המלצות התסקיר בנושא המתחם מט"ש חדרה וחוו"ד המשרד להגנת הסביבה שהמליצה על חלופת מט"ש חדרה כחלופה מועדפת במכלול חדרה-מכמורת, סבורה שאין לראות בחלופה זו כחלופה מועדפת.

המועצה השתכנעה כי על אף הנימוקים הסביבתיים גרידא, לפיהם יש להעדיף את האתר מט"ש חדרה (כפי שפורט בחוו"ד המשרד להגנת הסביבה), מיקום המתקנים באתר זה עלול למנוע יעודים של מסחר ותעסוקה ואף פיתוח מגורים בצפונה של חדרה. חסרונה הגדול של חלופה זו, עד כדי חשש מחוסר יכולת ליישמה, נמצא באפשרות להתוות את הצנרת מקו החוף אל התחנה. כל האפשרויות להעברת מערך הצנרת מהים אל התחנה, בתוואי צפוני לתחנת הכח או בתוואי דרומי לה, על כל אפשרויות המשנה שנבדקו, כרוכות בקונפליקטים רבים.

התוואי הדרומי כרוך במעבר בסמוך ואף בתוך אזורי מגורים מאושרים ומתוכננים. התוואי הצפוני מחייב, עוד בחלק הימי, מעבר בשטח עגינה ותמרון ימי במערך הימי של תחנת הכח. בהמשך יש לעבור בשטח רווי בקווי מתח על ועליון, חלקם קיימים בשטח וחלקם הגדול קיימים בתכניות מאושרות. בהמשך אמורה הצנרת לעבור בתוך או בסמוך לאזור החדרת מים למי התהום ובסמיכות לקידוחי מים.

ב. בהתאם לכך, תוואי רצועת הצנרת לבחינה במסגרת פרקים ג'-ה' של התסקיר ולהמשך תכנון הינם:

[...]

2. בפני המועצה הארצית הוצגה הודעה על הכנת תמ"א ח/37 בהתאם לסעיף 77 לחוק [...] המועצה לאחר ששמעה את עמדת הגורמים השונים ולאחר שקיימה דיון בנושאים שהוצגו בפניה, החליטה:

א. המועצה השתכנעה בחשיבות נקיטת האמצעים שיבטיחו שמירת השטחים הנדרשים למתחמים היבשתיים להקמת המתקנים לטיפול בגז המוסדרים בתמ"א ח/37.

ב. לאור זאת מחליטה המועצה לפרסם הודעה ולקבוע תנאים למתן היתרים, הרשאות ושימושים חורגים לפי סעיפים 77-78 לחוק התכנון והבניה בנוגע למתחמים היבשתיים חגית צפון ומט"ש מרץ ומערכי כניסה מהים חוף דור, מכמורת ושפך נחל אלכסנדר, שנבחרו להמשך תכנון".

בעקבות ההחלטה לבחור באתר חגית הוגשה העתירה בעניין כרמל מנשה. גם עתירה זו נדחתה ביום 13.10.2013 בהיותה מוקדמת (שם, פסקאות 14-17).

19. ביום 1.1.2013 בחרה המועצה הארצית את המתחמים הימיים שלגביהם יקודם המשך התכנון (ההדגשות הוספו – ע' פ'):

"בפני המועצה הארצית הוצגו המלצות צוות התכנון ביחס למרכיבים הימיים של תמ"א ח/37. זאת על בסיס מכלול השיקולים שכללו שיקולים סביבתיים, הנדסיים, כלכליים, ביטחוניים, בטיחותיים, שיקולי פעילות ימית ומגבלות שונות במרחב הימי ובהיבט מורכבות ביצוע וזמינות מימוש. המועצה הארצית שמעה את התייחסות הרשויות המקומיות שנציגיהן הגיעו לדיון. לאחר שדנה בהמלצות צוות התכנון ובעמדות שהוצגו [...]

המועצה הארצית מחליטה:

1. שלא להמשיך בתכנון עבור המתחם הימי הדרומי ביותר (מתחם מס' 3) וזאת מהשיקולים הבאים: מורכבות ביצוע גדולה יותר מאשר ביתר החלופות, ריחוקה היחסי מהנמל, ריחוקה היחסי מאתרי כניסה מהים, מגבלות שמטילה מערכת הביטחון ביחס למתחם הנ"ל, שיקולים כלכליים ושיקולים נוספים המפורטים בחו"ד התכנונית שנערכה ע"י צוות התכנון ביחס למרכיבים הימיים של התכנית.

2. בהתאם לכך המתחמים הימיים להמשך תכנון הינם מתחם מס' 1 ומתחם מס' 2 כפי שמסומן באיור מס' 3 בחו"ד התכנונית שהועברה לחברי המועצה לקראת הדיון והוצגה בישיבה [...]

4. לעניין רמת הפירוט של התכנית: התכנית בעיקרה היא תכנית מאפשרת, עם זאת צוות התכנון יבחן את האפשרויות להתייחס לסכמת התכנון ההנדסי המשולב ים-יבשה, כפי שיתוכנן בעתיד ע"י היזם ויציע מנגנונים לשילוב בתכנית.

5. המועצה רשמה בפניה את מסקנות צוות התכנון על כך שלאור המידע הידוע כעת ונתונים גיאולוגיים-סיסמיים ואקולוגיים-סביבתיים הקיימים, לא ניתן כיום להצביע באופן חד משמעי על איתורים מדויקים להם יש התכנות הנדסית מובהקת להקמת המרכיבים הימיים של התכנית. בהמשך לכך, לצורך שמירת גמישות תכנונית, המועצה מאשרת המשך תכנון למתחמים נרחבים עבור המתחמים הימיים להקמת המתקנים ותחומים להעברת פרוזדורי הצנרת הימית אל המתחמים ומהם, כפי שמוצג באיור מס' 3 בחו"ד התכנונית. המיקום המדויק של המתקנים ופרוזדורי הצנרת בתחומים אלו ייקבע בשלב ההיתר על בסיס בדיקות גיאוטכניות-הנדסיות וסביבתיות. התכנית תקבע מנגנון לצמצום שטח המתחמים במהלך ההקמה.

6. צוות התכנון בשיתוף משרד הפנים יבחן את האפשרויות והצורך להתייחס בתוכנית לאסדה צפה כאפשרות תכנון נוספת, מעבר למתחמים הימיים והיבשתיים עליהם הוחלט בישיבה זו ובישיבות קודמות".

20. להשלמת התמונה יוער כי בחודשים מאי-יוני 2013 הושלם החלק השני של התסקיר (פרקים ג'-ה') ביחס לאתרים היבשתיים חגית ומרץ ולשני המתחמים הימיים. השלמות שהתבקשו על ידי המשרד להגנת הסביבה הוגשו על ידי צוות התכנון בחודש נובמבר 2013.

21. ביום 12.11.2013 קיימה המועצה הארצית דיון נוסף בתכנית, בטרם העברתה להערות הוועדות המחוזיות ולהשגות הציבור. הייתה זו ישיבה ממושכת ורבת משתתפים שבה נשמעו בהרחבה גורמי התכנון, נציגי הממשלה וראשי הרשויות. ראש צוות התכנון הציג את עמדת הצוות (שנשמעה פעמים רבות קודם לכן לאורך ההליך התכנוני) שלפיה הגם שניתן להקים מתקני טיפול בים, לא ניתן להסתמך על מתקנים אלה באופן בלעדי; וכי הדוגמאות השונות שהובאו מן העולם לעניין זה על ידי המתנגדים לתכנית, שחלקם עותרים כעת לפנינו, אינן הולמות את הצרכים האנרגטיים ואת מצבה הגיאופוליטי של מדינת ישראל. בכלל זה הובהר כי עמדתו המקצועית של הצוות היא כי פתרון של טיפול בים על גבי אניית FPSO אינו ישים היות וההספק המרבי מאנייה שכזו הוא כחמישית מההספק הדרוש על פי התכנית. עוד נאמר כי מתקנים ימיים ייקרו מאוד את הטיפול בגז, וכי הם יציבים פחות, אמינים פחות ופגיעים יותר לאסונות טבע ולתקלות. היועץ הבינלאומי לצוות התכנון עמד על כך שמבחינה טכנית רצוי למקם את מתקני קבלת הגז ביבשה; וכי גם אם יוחלט למקם חלק מהמתקנים בים ישנה חשיבות לכך שחלק מהמתקנים ימוקמו ביבשה כדי להבטיח את זמינות ואמינות המערכת. גם היועץ הכלכלי לצוות התכנון הסביר כי על פי מדדים כלכליים שונים כגון עלויות ההשקעה בפיתוח המתקן; מועד תחילת פעילותו המשוערת; ועלויות אפשריות במקרה של השבתת המתקן, נמצא כי הטיפול בים צפוי להיות יקר יותר מטיפול יבשתי, בסכום המוערך בלמעלה מ-6 מיליארד ש"ח. לעומתם, נציגת המשרד להגנת הסביבה ציינה כי "מבחינת תמהיל הטיפול בגז, קיימת עדיפות למקם חלק ניכר של מרכיבי הטיפול בגז הטבעי במרחב הימי ולטיפול כזה ישנם יתרונות סביבתיים, בטיחותיים וביטחוניים. יחד עם זאת יש עדיפות למקם את מתקני ההפרדה והאחסון של ה-Condensate ביבשה". עוד עמדה על כך שמפאת הפער בין המידע הקיים בשלב התכנית לבין המידע שיתברר בשלב היתרי הבניה יש צורך בחוליה מקשרת – היא התנ"ס (תכנית לניהול וניטור סביבתי (להלן: תנ"ס)) – שעל טיבה נעמוד בהרחבה להלן. נציג משרד ראש הממשלה עמד על כך שמדיניות הממשלה היא קידום מהיר של החיבור לגז הטבעי כדי לסייע לפיתוח כלכלי, קידום תעסוקה, הורדת יוקר המחיה והגדלת הכנסות המדינה. מכאן, שאלת האמינות היא מכרעת ונראה כי פרמטר זה נפגע משמעותית כאשר מרב המתקנים ממוקמים בים. נוכח האמור, עמדת המשרד היא כי יש צורך בפיתוח משולב המאפשר הקמת מתקנים בים וביבשה גם יחד. גם מנהל רשות הגז הטבעי ציין כי לעמדת הרשות קיים צורך דחוף במתן אפשרות לכניסת ספקים נוספים של גז טבעי; וכי בשנת 2012 נגרם למשק הישראלי נזק המוערך ב-12 מיליארד ש"ח כתוצאה מעיכוב בכניסת גז טבעי. בנוסף, הבהיר כי נוכח ההכרח להבטיח את יעילות ואמינות המערכת כמו גם את יכולתה לעמוד במלוא הביקוש, יש לתכנן גם תשתית יבשתית. נציגת משרד הביטחון מסרה כי מערכת הביטחון תומכת

בקידום התכנית בכפוף לתיאום עתידי עם משרד הביטחון לפי הצורך. לבסוף, מנהלת מינהל התכנון הבהירה כי תמ"א 37/ח היא תכנית מפורטת המאפשרת להוציא מכוחה היתרי בניה בהתאם לדרישות סעיף 145(ז) לחוק התכנון והבניה; וכי על פי ממצאי התסקיר כל תמהיל שיקודם בסופו של דבר יעמוד במלוא הדרישות הסביבתיות המתחייבות לטיפול בגז.

22. בישיבה זו נשמעו בהרחבה גם ראשי רשויות מקומיות שחלקן עותרות עתה לפנינו, ונציגי ציבור נוספים. חלק מן הטענות שנשמעו אז עומדות עתה במוקד העתירות לפנינו ועל כן נביא מקצתן. תחילה לדבריו של ראש עיריית יקנעם. הלה טען כי הליך הבחירה באתר חגית לא היה תקין, בין היתר נוכח דירוגו הנמוך בתסקיר; כי אם יוקם מתקן באתר חגית יגרם נזק משמעותי לעיר יקנעם (המצויה במרחק של כ-1.5 ק"מ מאתר חגית); וכי החלופה המיטבית להקמת המתקן היא הקמתו בים או לחילופין, הקמתו במתחם יבשתי באזור חוף הכרמל. ראש מועצת חוף הכרמל הביע אף הוא את תמיכתו בהקמת המתקן בים ובצד זאת הדגיש כי אם תיועד קרקע בתחומי מועצת חוף הכרמל להקמת מתקן קבלה, המועצה תתנגד לכך נחרצות. גם ראש מועצת עמק חפר טען כי יש לבחור במתווה פיתוח ימי וכי כבר כיום קיימות טכנולוגיות אמינות דיין לשם כך; כי החלופה הימית היא גם זולה יותר וצפויה לחסוך כ-28-30 מיליארד ש"ח – כך על בסיס חוות דעת מומחה שהציג; וכי ממילא לא נערכה השוואה ראויה בין החלופה הימית לבין החלופה היבשתית. לבסוף טען כי הבחירה להקים מתקן יבשתי נובעת ממניעים זרים ופסולים; וכי מנכ"ל משרד ראש הממשלה הנחה את נציגי הממשלה כיצד להצביע בישיבתה זו של המועצה הארצית (נציין כבר עתה כי נציגת המשרד להגנת הסביבה התייחסה לטענה זו "בזמן אמת" וטענה מפורשות כי לא ניתנה כל הנחיה כאמור).

23. בסופו של דיון מפורט החליטה המועצה הארצית להעביר את התכנית להערות הוועדות המחוזיות ולהשגות הציבור. וזה נוסח ההחלטה (ההדגשות הוספו – ע' פ'): :

1. בפני המועצה הוצגה סקירה על משק הגז הטבעי, ההליך התכנוני לקידום תמ"א 37/ח, לרבות בחינת החלופות שנעשתה, ממצאי תסקיר ההשפעה על הסביבה וחוות דעת המשרד להגנת הסביבה ביחס אליו, מסמכי התכנית והנספחים הנלווים לה.

2. המועצה מחליטה להעביר את התכנית להערות הוועדות המחוזיות ולהשגות הציבור לאחר שהשתכנעה כי התכנית מבטיחה אמינות של מערכת הגז ומענה לצרכי המשק, תוך ראייה ארוכת טווח לתכנון משק האנרגיה. כמו

כך, המועצה השתכנעה כי התכנית נותנת מענה מלא בנושא בטיחות המתקנים והצנרת, טיפול מקסימלי בהיבטים סביבתיים, עמידה בכל התקנים הסביבתיים, מאפשרת גמישות לצורך התאמה לשינויים טכנולוגיים ולסוגי תגליות שונים בהיקפים שונים, גמישות שתאפשר פריסת המתקנים באופן מיטבי בכל ההיבטים למשק. פריסת המתקנים שתוצע, תיבחן ע"י צוות מקצועי בין משרדי עם רשות הרישוי ותאושר ע"י רשות הגז הטבעי.

3. התכנית תועבר להערות הוועדות המחוזיות ולהשגות הציבור בכפוף לתנאים הבאים:

[...]

5. המועצה מקבלת את בקשת משרדי האוצר והבריאות להיות חברים בצוות המקצועי הבין משרדי, לאור העובדה שהצוות הנ"ל הינו הגורם המייעץ וממליץ ביחס למסמך העקרוני לחלוקת הפיתוח בים וביבשה ולתנ"ס. לשני גופים אלו חשיבות במכלול השיקולים שצוות זה יבחן.

[...]

7. המועצה רשמה בפניה ומאמצת את עמדת נציג ראש הממשלה בדבר חשיבות התכנית למשק [...]

[...]

9. התכנית תועבר לאישור הו"ח"ף.

10. המסמך העקרוני לחלוקת הפיתוח בים וביבשה יובא לדיווח בפני המועצה הארצית.

11. בכפוף לאמור לעיל, מחליטה המועצה על העברת התכנית להערות הוועדות המחוזיות ולהשגות הציבור לתקופה של 60 יום [...] יובהר כי בהחלטתה מיום 1.5.2012 במסגרת דיון חירום במשק הגז הטבעי, נקבע כי לאור הדחיפות באישור מהיר של התמ"א תועבר התכנית להערות הוועדות המחוזיות ולהשגות הציבור לתקופה של 30 יום, אולם לאור העניין הציבורי הרב בתכנית, מחליטה המועצה לשנות את החלטתה זו, זאת תוך הבהרה כי לא יאושרו בקשות להארכה."

24. לאחר מכן, ביום 20.11.2013, הובאה התכנית גם לפתחה של הו"ח"ף. משרד התשתיות וצוות התכנון הציגו לפניה בהרחבה את התכנית ואת ממצאי התסקיר. נציגי המשרד להגנת הסביבה הציגו את חוות דעתו של המשרד ביחס לתסקיר וציינו כי:

"המשרד בדק את ההיבטים השונים שנבחנו בתסקיר. במרבית ההיבטים נמצאה עדיפות בראיה סביבתית לטיפול מרבי בים, למעט הטיפול בקונדנסיט (שיירי דלק) אותו עדיף לעשות ביבשה. בכל מקרה הובהר שגם במצב של טיפול מרבי ביבשה וגם במצב של טיפול מרבי בים, התוכנית עומדת בכל ההיבטים הרגולטיביים שבאחריות המשרד להגנת הסביבה וזאת בכפוף להטמעת הערות המשרד".

נוסף על כך, נציגי המשרד להגנת הסביבה הדגישו את החשיבות שבאימוץ מנגנון התנ"ס כאמצעי המאפשר לגשר על הפער שבין כלליות התכנית בשלב הנוכחי לבין שלב הביצוע בפועל. יצוין כי בהמשך הדיון נשמעו גם ראשי המועצות עמק חפר וחוף הכרמל, אשר בתמצית חזרו על עמדתם שלפיה יש להקים את מתקני הקבלה בים בלבד.

25. מששמעו חברי הוולחוף את הדברים, סברו חלקם כי מדובר בתכנית כללית המאפשרת גמישות רבה מדי בשלב היתר הבניה. חלק מחברי הוועדה הביעו דעתם כי נוכח היקף המידע הקיים לא ניתן לאשר את התכנית בוולחוף בשלב זה. חרף ההסתייגויות האמורות, הוחלט בסופו של הדיון כדלקמן:

"בפני הולחוף הוצגה תמ"א 37/ח [...]

[...]

ג. הוועדה שוכנעה כי כלל ההיבטים הסביבתיים נבחנו במסגרת תסקיר ההשפעה על הסביבה וכי עקרונות המלצותיו שולבו במסגרת הוראות התכנית ובמסמכים הנלווים לה.

ד. הוועדה רואה חשיבות במסמך התנ"ס ושוכנעה כי הכללת ההנחיות להכנתו במסגרת התכנית תביא לכך שמכלול הנושאים המפורטים יבחנו, יטופלו וינוטרו בשלב ההיתר ולאחריו.

ה. לאור האמור, הועדה מאשרת את התכנית בהנחיות הבאות:

[...]

3. כל אלו בכפוף להחלטות המועצה הארצית לתכנון ולבניה, לניסוח הסופי של ההוראות וההנחיות לתנ"ס בתאום עם משרדי האנרגיה והגנת הסביבה".

בשלב הבא עברה התכנית להערות הוועדות המחוזיות ולשמיעה לפני החוקר.

26. ארבע הוועדות המחוזיות: חיפה, צפון, מרכז ותל אביב קיימו דיונים מקיפים בעניינה של התכנית שבהם נשמעו בהרחבה גורמים שונים ובהם המתנגדים לתכנית. בתמצית ייאמר כי הוועדות התנגדו לקידום התכנית במתכונתה הנוכחית. במיוחד עמדו שלוש הוועדות הראשונות שהתכנית חלה בתחומן על הצורך ליתן עדיפות מובהקת – ואף בלעדית – לפיתוח בים. עוד עמדו הוועדות השונות על הקושי הקיים בכך שהתנ"ס איננו מסמך מחייב; בכך שתמהיל הפיתוח בין הים לבין היבשה לא נקבע מראש או מתאשר על ידי המועצה הארצית במליאתה; ועל כך שיש לקבוע כי גם המסמך העקרוני – אחד מהמסמכים הנדרשים על פי התכנית שעל טיבו נעמוד להלן – יאושר על ידי המועצה הארצית.

שמיעה לפני החוקר

27. כבר ביום 14.6.2011 מפאת הערכתה כי התכנית תעורר השגות והערות רבות, החליטה המועצה הארצית למנות חוקר לתכנית לפי סעיף 107א(ו) לחוק התכנון והבניה. ואכן, כפי שצפתה המועצה, לתכנית הוגשו 6,711 השגות והערות על ידי גורמים שונים. החוקר, לאחר שמיין וארגן את הטענות השונות על פי חלוקה נושאת, החליט לזמן לשמיעה לפניו כ-100 משיגים, ששמיעתם התפרשה על פני 15 ימי שמיעה במהלך שנת 2014 (יובהר כי גם הוועדות המחוזיות הציגו את התנגדויותיהן שפורטו לעיל לפני החוקר). לכל קבוצת השגות יוחד דיון, כאשר המשיבים להשגות ולהערות היו צוות התכנון ומומחים מטעמו כמו גם עורכי התכנית (נציגי משרדי התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים, משרד הפנים ומשרד הגנת הסביבה), לפי העניין. הדיונים התנהלו במתכונת פומבית והיו פתוחים לקהל הרחב. כמו כן, הודעות על מועד הדיונים וסדר היום התפרסמו מבעוד מועד באתר המרשתת של משרד הפנים ומהלך הדיונים עצמו הוקלט ותומלל על מנת לסייע לחוקר במלאכתו. ביום 27.5.2014, בתום הליך השמיעה, גיבש החוקר דוח מפורט המחזיק 171 עמודים שבו בחן את ההתנגדויות השונות באורח מנומק ובצד זאת הציג את המלצתו אם לקבלן, אם לדחותן (להלן: דוח החוקר).

28. עתה הגיע ההליך התכנוני אל הישורת האחרונה. ביום 10.6.2014 לאחר שקיבלה את הערות הוועדות המחוזיות, עיינה בדוח החוקר ושמעה את דיווחו לפניה, התכנסה המועצה הארצית לדון בהעברת התכנית לאישור הממשלה. החוקר הציג למועצה את עיקרי הדוח ולאחר מכן קיימו חברי המועצה דיון פנימי. זה המקום לציין כי בינתיים הגישה נובל לממונה על ענייני הנפט את תכנית הפיתוח המוצעת על ידה למאגר לוויין (יצוין כי התכנית מוגשת מכוח שטר החזקה הניתן לפי חוק הנפט, התשי"ב-1952 (להלן: חוק הנפט; תכנית הפיתוח של נובל)). על פי תכנית הפיתוח, מתווה הפיתוח המבוקש על ידי נובל הוא כזה שבו עיקר הטיפול בגז שיופק ממאגר לוויין יתבצע בלב ים באמצעות מתקן צף (אניית FPSO) שיוצב באזור ימי שתמ"א ח/37 אינה חלה עליו. בצד זאת, כוללת התכנית גם הקמת מתקנים משלימים קטנים יחסית בתחום התכנית. נתון זה, כמו גם ההנחה כי בעתיד הנראה לעין ניתן יהיה לספק את תצרוכת הגז הטבעי של מדינת ישראל ממאגר לוויין לבדו, עורר מחדש את הדיון בשאלת נחיצותם של מתקנים יבשתיים – דיון שכבר הוכרע לכאורה בשלבים מוקדמים יותר של ההליך התכנוני. עוד עלו בדיון האפשרות לקבוע בתכנית עדיפות לטיפול ימי וסוגית תמהיל הפיתוח. בהתייחס לסוגיות אלו ציינה מנהלת מינהל התכנון כי:

"יש צורך בקביעת מתקנים יבשתיים לקליטת הגז ואין מקום להסתפק בטיפול בים בלבד, על אף שבשנים הראשונות ככל הנראה הטיפול יתרכז בים. זאת, משלוש סיבות: מתן אפשרות למדינה לנהל מדיניות הכוללת שיקולים מגוונים שיבטיחו זמינות אספקה, אפשרות לטיפול בגז מאיכויות שונות, מתן מענה לרגולציה במרחב הימי – בעיקר סביבתית".

על כך הוסיף נציג משרד ראש הממשלה:

"ישנה סיבה נוספת לצורך בהקמת המתקנים היבשתיים והיא מתן מענה לתגליות לא ידועות שיתגלו בעתיד לצורך שמירה על מחירי הגז ומניעת התייקרויות".

גם נציגת המשרד להגנת הסביבה ציינה בשלב זה כי "ברור לנו שיש לשריין שטח למתקנים ביבשה. עם זאת, חשוב ליצור מנגנון למעקב ובקרה אחר התכנית".

עם תום הדיון החליטה המועצה הארצית ברוב של 22 (מתוך 23) מחבריה כך (ההדגשות הוספו – ע' פ'):

"א. המועצה הארצית רואה צורך בייעוד שטחים ביבשתיים למתקני טיפול בגז הטבעי מהתגליות בים, כפי שקובעת התכנית, ובמיקומים שנבחרו.

מאחר וככל הנראה לא יהיה צורך בהקמת כל המתקנים היבשתיים בשנים הקרובות, מנחה המועצה הארצית את רשויות הרישוי של הגז הטבעי:

1. לתת עדיפות לטיפול מקסימלי בים.
2. לתת עדיפות להרחבת תשתיות קיימות של גז טבעי לצורך הקמת המתקנים שיידרשו בשלבי ההפקה הראשוניים.

ב. בהמשך לכך, מחליטה המועצה לשנות את ניסוח סעיף 6.2 בהוראות התכנית, כך שייקבע בו, שבתכנית פיתוח, הכוללת מתקני טיפול ביבשה, הממונה על ענייני הנפט, טרם קבלת החלטה, יעביר את התמהיל (ים-יבשה) המוצע להתייעצות עם המועצה הארצית, ויכלול את המיקום העקרוני של מתקני הטיפול העיקריים ואת ההצדקה לפריסתם בתמהיל ים-יבשה, תוך התייחסות בין היתר לנושאים הבאים:

1. זמינות אספקה.
2. אקולוגיה וסביבה.
3. היקף התגליות והרכב הגז.

כמו-כן יקבע בסעיף, ששינוי לתכנית פיתוח שאושרה, הכולל מתקני טיפול נוספים ביבשה, יועבר אף הוא כאמור להתייעצות עם המועצה הארצית.

ג. לאור החששות שהועלו מהציבור לעניין שינוי ייעוד ושימוש בשטחים היבשתיים לצורך מתקני תשתית אחרים, שאינם קשורים בתגליות הגז מהים, מבהירה המועצה כי על פי תכנית זו לא ניתן להשתמש בשטח לכל מטרה אחרת, זולת כל הנדרש לטיפול בגז מהתגליות בים. [...]

ד. המועצה, לאחר שדנה בהמלצות החוקר, ובכלל זה בסוגיות העקרוניות ובהשגות שהוגשו לתכנית, מחליטה לאמץ את המלצות החוקר, בתיקונים ובהבהרות שלהלן:

[...]

י. המועצה מחליטה להוסיף בהוראות התכנית הוראה לכך שתכניות מפורטות עתידיות לתשתיות בים, לרבות למתקנים לחקלאות ימית (כלובי דגים), לא יהוו שינוי לתכנית זו, כפוף לאישור המועצה הארצית ולאחר תיאום עם רשות הגז הטבעי.

יא. צמצום שטחים ביבשה – סעיף 6.9 בהוראות התכנית
יתוקן כך:

א. לאחר הקמת כלל מרכיבי מערכת הגז הטבעי בקטע של תכנית זו, רשאית המועצה הארצית בהחלטה מנומקת, לאחר קבלת אישור רשות הגז הטבעי, לצמצם שטחים המסומנים בתשריט.

[...]

יג. המועצה מחליטה על תיקון התכנית, בהתאם לאמור לעיל ולתיקונים טכניים של מינהל התכנון, ועל העברתה לאישור הממשלה.

29. עולה אפוא כי לאחר דיון נוסף בסוגיה, והגם שהתברר כי תכנית הפיתוח של נובל אינה מחייבת באופן מיידי ייעוד שטחים יבשתיים משמעותיים, החליטה המועצה הארצית לדבוק במתווה התכנוני המקורי שאימצה הכולל תכנון מקביל בים וביבשה. כמו כן, במסגרת זו החליטה המועצה הארצית לאמץ את רובן המכריע של המלצות החוקר בהיבטים השונים של התכנית. כך למשל, המועצה החליטה לאמץ את המלצות החוקר על הפרדת זכויות הבניה בין אתרי חגית ומרץ (שהוצגו תחילה במאוחד); על צמצום שטח המתחם הימי לרצועות תשתית בכניסות מהים; על הוספת סעיפים המסדירים את התאום בין גופי התשתית; ועוד. בצד זאת עמדה המועצה על ההמלצות שמצאה לדחות ועל טעמיה לכך.

30. להשלמת התמונה ראינו להדגיש כי עוד קודם שפורסמה התכנית להערוות הציבור, ובנפרד מהדיון המקיף שקיים החוקר, התקיים בקשר לתכנית הליך נרחב של שיתוף הציבור שכלל למעלה מ-40 מפגשים ודיונים בהשתתפות נציגי ציבור, תושבים, מטות המאבק והרשויות המקומיות הנוגעות בדבר. בנוסף על מפגשים אלה, המתנגדים לתכנית נשמעו לא אחת לפני המועצה הארצית במליאתה ולפני מוסדות התכנון האחרים. זאת ועוד, צוות התכנון קיים פגישות עבודה עם רשויות מקומיות ועם גופים שעוסקים בשמירה על הסביבה; וערך שני סיורים במתקן לטיפול בגז טבעי באשדוד, שבהם לקחו חלק גם נציגי הרשויות ומטות המאבק. לבסוף, ראוי לציין כי כלל החומר שעמד לפני מוסדות התכנון בדיוניהם השונים (למעט דוח מסכם שלב א') פורסם באתר המרשתת של משרד הפנים באופן שהבטיח, ועודנו מבטיח, שקיפות מרבית בכל הנוגע להליכי התקנתה של תמ"א 37/ח (זמין כאן).

31. בחתימת הליך התכנון הובאה התכנית לאישור הממשלה. ביום 27.7.2014 דנה ועדת השרים לענייני פנים, שירותים ושלטון מקומי בתכנית והחליטה לאשרה (החלטה פש/44 של ועדת השרים לענייני פנים, שירותים ושלטון מקומי, הממשלה ה-33 "תכנית מתאר ארצית – תמ"א 37/ח – קבלה וטיפול בגז טבעי – מתגליות בים ועד מערכת ההולכה הארצית" (27.7.2014)). ביום 13.8.2014 הגיש השר להגנת הסביבה ערר על החלטה זו מן הטעם שאין הלימה בין החלטת המועצה מיום 10.6.2014 להנחות את רשויות הרישוי ליתן עדיפות לטיפול מרבי בים לבין הוראות התכנית עצמה (סוגיה שאליה עוד נדרש בהרחבה להלן). על הערר השיב לפני הממשלה שר הפנים. כאמור לעיל, בסופו של דבר החליטה הממשלה לדחות את עררו של השר להגנת הסביבה ולאשר את החלטת ממשלה 2112. ביום 3.12.2014 פורסמה תמ"א 37/ח ברשומות.

32. הנה כי כן, השלמנו את מסענו, לאורכו ולרוחבו של הליך תכנוני יוצא דופן בהיקפו שנמשך למעלה משלוש שנים. בגדרו של הליך זה התבררו בצורה יסודית ומעמיקה סוגיות תכנוניות רבות ומורכבות ונשמע מגוון רחב של דעות ביחס לנושאים שעמדו על הפרק. לבסוף התקבלה תמ"א 37/ח. נפנה עתה אל המלאכה העיקרית לפנינו, היא בחינת עמידתה של התכנית בדרישות הדין.

טענות הצדדים לעתירות

טענות העותרים

33. לטענת העותרים, התכנית נגועה בחוסר סבירות קיצוני אשר כפועל יוצא ממנו יש לבטל את התכנית, או לכל הפחות את חלקיה הנוגעים למתחמים היבשתיים; את חלק מהחלטות המועצה הארצית שקדמו לאישור התכנית; ואת החלטת ממשלה 2112 שאישרה אותה. נטען כי אי הסבירות האמורה נובעת משורה ארוכה של פגמים היורדים לשורשו של עניין שנפלו הן בהליכי התכנון, הן בהוראות התכנית. נציין כי עתה נעמוד על טענות העותרים בראשי פרקים בלבד ונרחיב בהן לפי הצורך לאורך דיוננו. טענה מרכזית ראשונה המשותפת לעותרים בבג"ץ 7377/14 ובבג"ץ 8077/14 היא כי עצם ההחלטה לכלול בתכנית מתחמים יבשתיים נגועה בחוסר סבירות קיצוני. לדידם, החלטה זו התקבלה בשרירות ועל בסיס תשתית עובדתית חסרה, בין היתר משום שלא נערך תסקיר לגבי החלופות הימיות (חלופות מספר 8-9 בדוח מסכם שלב א') (להלן: החלופה הימית); כי ההחלטה התקבלה בהיעדר כל צורך תכנוני במתחם יבשתי נוכח תכנית הפיתוח של נובל שאינה כוללת מרכיבים יבשתיים משמעותיים; כי להחלטה

לכלול בתכנית מתחמים יבשתיים נודעות השלכות סביבתיות, בריאותיות, בטיחותיות וביטחוניות שליליות שלא זכו למשקל הולם בהחלטת המועצה; וכי תכנון חלופה יבשתית עומד בניגוד לחוות דעתם של מומחים שונים ושל חלק ממוסדות התכנון שהיו מעורבים בהליך התכנון. בהמשך ישיר לכך טוענים כל העותרים כי גם הבחירה באתר חגית כחלופה היבשתית במכלול הצפוני היא בלתי סבירה בעיקר משום שזכתה לעדיפות הנמוכה ביותר בתסקיר. עוד נטען כי הבחירה בחגית התקבלה על בסיס שיקולים זרים ותוך הפרת זכות הטיעון של עיריית יקנעם.

34. מקבץ נוסף של טענות נוגע להליך שמיעת ההשגות וההערות לתכנית לפני החוקר. העותרת בבג"ץ 8079/14 מלינה על כך שהחוקר דחה את הערותיה ללא הנמקה ראויה ובאורח שרירותי. להבדיל מכך, העותרים בעתירות האחרות מלינים דווקא על דחיית המלצות החוקר על ידי המועצה הארצית. זאת, כך נטען, מבלי שניתנה למתנגדים זכות טיעון מספקת ומבלי שהחלטתה לדחות את המלצות החוקר נומקה כדבעי על ידי המועצה הארצית. בהקשר זה הודגשו במיוחד החלטות המועצה לדחות את המלצות החוקר בדבר שיפוי המועצות המקומיות שצפויות להיפגע מהחלטת התכנית; ובדבר הרחקת המתחמים הימיים מקו החוף.

35. יתר טענות העותרים התמקדו בהוראותיה הפרטניות של התכנית ובמנגנונים התכנוניים שנקבעו בה. משקל רב ייחדו העותרים לכך שהחלטת המועצה הארצית מיום 10.6.2014 להנחות את רשויות הרישוי ליתן עדיפות מרבית לטיפול בים לא עוגנה בנוסח התכנית שאושר על ידי הממשלה. עוד תקפו העותרים את סעיף 6.2 להוראות התכנית שלפיו תמהיל הפיתוח שיציעו יזמי הגז יאושר על ידי הממונה על ענייני הנפט בהיוועצות עם המועצה הארצית בלבד מבלי שיידרש אישורה לכך. נטען כי מדובר באצילת סמכויות אסורה שכן מדובר בהחלטה תכנונית מן המעלה הראשונה המצויה בסמכותה הבלעדית של המועצה הארצית. בדומה לכך, טענו העותרים כי גם ההסדרים בדבר עריכת תנ"ס, "מסמך עקרוני" וסקר הסיכונים שאומצו בתכנית כרוכים באצילת סמכויות פסולה של המועצה הארצית; וכי אימוצם מביא לכך שהחלטות תכנוניות מהותיות תידחנה לשלב היתר הבניה, באופן שאינו מאפשר הליך תכנוני מלא, פומבי ופתוח להערות הציבור. לבסוף נטען כי התכנית אינה עומדת בדרישות הדין לצורך סיווגה כתכנית "מפורטת" שמכוחה ניתן להוציא היתרי בניה; וכי יש להתנות מתן היתרי בניה מכוחה בהפקדת תכניות מפורטות ביחס לכל מתקן עתידי שיוקם.

36. המשיבים העיקריים לפנינו, המשיבים 1-8, הם המועצה הארצית לתכנון ולבניה, גורמי הממשלה השונים והוועדות המחוזיות לתכנון ולבניה בחיפה ובצפון (להלן: המדינה). לטענתם, דין העתירות להידחות בהיעדר עילה להתערב בהחלטת ממשלה 2112, בתכנית או באילו מהוראותיה. המדינה מדגישה כי תמ"א 37/ח התקבלה בסיומו של הליך תכנוני מקיף שהתנהל בצורה תקינה וראויה; וכי ההחלטות התכנוניות השונות שהתקבלו בגדרו, כמו גם התכנית הסופית הן סבירות. עוד הדגישה המדינה כי אין זו דרכו של בית משפט זה להתערב בהחלטותיהם של מוסדות התכנון, בפרט של מוסדות התכנון העליונים, המועצה הארצית והממשלה, וכי בנסיבות העניין אין כל טעם לחרוג מכלל זה. בתשובתה המפורטת התייחסה המדינה בהרחבה למכלול טענות העותרים ועל מנת שלא להאריך שלא לצורך נדרש לסוגיות השונות שהועלו שם אגב הדיון בטענות הפרטניות שלהלן.

המשיבים הנוספים לעתירות השונות הצטרפו בעיקרם של דברים לנימוקי המדינה בתשובתה. נפרט עתה טיעוניהם בקצרה.

37. המשיבות 9-11, המועצות האזורית חוף הכרמל (היא העותרת 2 בבג"ץ 8077/14 והמשיבה 7 בבג"ץ 8079/14), המועצה המקומית זכרון יעקב (היא העותרת 3 בבג"ץ 8077/14) והמועצה המקומית פורדיס התמקדו בתשובותיהן בטענה המרכזית שהופנתה כלפיהן בבג"ץ 7737/14 שלפיה הן היו צד ל"סיכום פוליטי" פסול עם משרד ראש הממשלה; וכי בגין סיכום זה נבחר אתר חגית כחלופה היבשתית להמשך התכנון בהחלטת המועצה מיום 27.11.2012. על אדניה של טענה זו עוד נעמוד להלן, אך כבר עתה נציין כי אלה נטועים בעיקר בשיג ושיח מקדים שקיימו המועצות עם משרד ראש הממשלה במהלך הליכי התכנון. המשיבות 9-11 טענו כי יש לדחות טענה זו מכל וכל. הן הדגישו כי הבחירה באתר חגית נבעה משיקולים תכנוניים ענייניים ברורים ולא עקב סיכום פסול כלשהו. עוד עמדו המשיבות על כך שהואיל והחלופות היבשתיות שעמדו אז לבחינתה של המועצה הארצית נמצאו בתחום שיפוטן, היה זה אך ראוי שהתבקשה דעתן בדבר החלופה העדיפה; וכי לכן לא נפל כל פגם חוקי בקיומו של שיח כאמור. בהמשך לכך הדגישו כי עמדתן העקרונית הייתה כי יש להעדיף טיפול מרבי בים, ורק בהיעדר אפשרות כאמור סברו שיש להעדיף את החלופה היבשתית באתר חגית.

38. המשיבה 13, אדם טבע ודין (היא המשיבה 4 בבג"ץ 8077/14), התמקדה בתשובתה בשתי טענות עיקריות: כי התכנית אינה עומדת בדרישות הדין לצורך סיווגה

כתכנית "מפורטת" שמכוחה ניתן להוציא היתרי בניה; וכי לא הייתה הצדקה תכנונית לבחור באתרים חגית ומרץ במסגרת המרכיב היבשתי בתכנית.

39. המשיבה 14, איגוד ערים לשמירת איכות הסביבה, הגישה כתשובה את מסמך ההשגות על התסקיר שהגישה למועצה הארצית לתכנון ולבניה שבו פירטה שורה ארוכה של שגיאות, טעויות ותקלות שנפלו לשיטתה בתסקיר וכן אמצעים שיש לנקוט על מנת לתקן את התסקיר.

40. לבסוף אל חברת נובל, היא המשיבה 15 לפנינו. נובל היא הבעלים של כ-40% מהזכויות במאגר לווייתן (כשהיתרה נחלקת בין שלוש שותפויות מוגבלות נוספות) והיא מיועדת להפעיל את המאגר בבוא העת. החל מחודש מרץ 2014 אוחזת נובל בשטר החזקה לפי חוק הנפט המתיר לה לפתח את מאגר לווייתן ולהקים תשתית שתאפשר להזרים ממנו גז אל צרכנים בישראל באמצעות מערכת ההולכה הארצית. לצורך כך, ובהתאם להוראות חוק הנפט, הגישה נובל לממונה על ענייני הנפט במשרד התשתיות תכנית פיתוח לפיתוחו של מאגר לווייתן שעל פרטיה עמדנו לעיל. כפי שהראינו, הגם שחלק הארי של תכנית הפיתוח של נובל אינו מצוי בתחומיה של תמ"א 37/ח, מקצת מן המתקנים והתשתיות הדרושים לה כפופים להוראות התכנית. נובל הגישה שתי תשובות: האחת לבג"ץ 7737/14 שאליו צורפה כמשיבה; והשנייה לשתי העתירות הנוספות בהתאם להחלטתו של רשם בית משפט זה מיום 26.2.2015. נובל התמקדה בתשובותיה בטענות הנוגעות להוראות התכנית ובמיוחד לטענה שלפיה על המועצה הארצית להידרש בעצמה לשאלת התמהיל ולמידת פירוטה של התכנית. לטענת נובל, המועצה הארצית השלימה את מלאכתה התכנונית עם אישור התכנית. אישור זה משמעו כי לעמדת המועצה הארצית, ניתן להקים מתקני תשתית בכל אחד מארבעת השטחים שיועדו לכך בים וביבשה, בכל פיזור שהוא, החל בניצול מתקן יחיד בים או ביבשה וכלה בניצול כלל השטחים במקביל. לפיכך, לעמדת נובל, שאלת התמהיל שיאומץ בפועל על ידי יזם כזה או אחר אינה שאלה תכנונית שעל המועצה הארצית להידרש אליה בעצמה, אלא שאלה ביצועית הנטועה בעיקרה בתחום משק האנרגיה ומסורה לגורמים המוסמכים הפועלים מכוחו. מכאן כי לשיטתה של נובל אין כל קושי בכך שהממונה על ענייני הנפט והוא בלבד הוא שיכריע בשאלת התמהיל; ומטעם זה ההסדר אף אינו כרוך באצילה אסורה של סמכויות המועצה. נובל הוסיפה וטענה כי בכל הנוגע לאתר חגית אין חולק כי התכנית היא מפורטת ועומדת בדרישות סעיף 145(ז) לחוק התכנון והבניה כך שניתן להוציא מכוחה היתרי בניה. גם ביחס למתחמים הימיים טענה נובל כי ניתן לסווג את התכנית כמפורטת; וכי מידת התכנון הפחותה בהשוואה למתחמים היבשתיים נובעת מאופיים השונה של השטחים וממיעוט

השימושים במרחב הימי. לבסוף הדגישה נובל כי בית משפט זה ימעט להתערב בהחלטות מוסדות התכנון בכל הנוגע למידת הפירוט שיש לכלול בתכנית כתנאי למתן היתרי בניה מכוחה.

בשולי הדברים נציין כי המשיבה 16 – עמותת "צלול" – הופטרה מהתייצבות ועל כן לא הגישה תשובה.

מהלך הדיון בעתירה

41. ביום 15.12.2014 דחתה כב' השופטת א' חיות את בקשת העותרות בבג"ץ 8077/14 ובג"ץ 8079/14 למתן צווי ביניים בעתירות "ובלבד שהמדינה תודיע על כוונה ליתן את היתרי הבניה 21 ימים לפחות לפני מתן ההיתרים". ביום 16.12.2014 קבע השופט נ' סולברג כי החלטתה האמורה של השופטת א' חיות תחול בשינויים המחויבים גם על בג"ץ 7737/14, ודחה את בקשת העותרות למתן צו ביניים. ביום 30.3.2015 התקיים דיון בבקשה למתן צו על תנאי. כיוון שעד לאותו מועד לא הוגשה תגובת המדינה עקב עיצומי הפרקליטים ולא ניתן היה לקיים דיון בעתירות לגופו של עניין, הורינו, בהסכמת המדינה, כי הדיון בעתירות יתקיים כאילו ניתן בהן צו על תנאי. ביום 22.7.2015, לאחר שהוגשו תשובות המשיבים, התקיים דיון ממצה בעתירות. בתום הדיון הורינו למדינה להשלים התייחסותה בנוגע לטענות שהעלו העותרים בבג"ץ 7737/14 ובבג"ץ 8077/14 בנושא הכללתה של הוראת שיפוי לוועדות המקומיות בהוראות התכנית. התייחסות זו התקבלה ביום 10.8.2015. לאחר מכן, ביום 24.8.2015 התקבלה הודעה משותפת של העותרים בשלוש העתירות שבה הטעימו כי בצד כל טענותיהם האמורות, הם אינם מתנגדים להמשך קידומה של תכנית הפיתוח של נובל, לרבות אותם חלקים בה המצויים בתחומי תמ"א 37/ח, ובלבד שאלה יוקמו בכפוף לתנאים שפורטו בהודעה.

ביום 16.12.2015 בשעות הבוקר הודענו לצדדים כי פסק הדין יפורסם בשעה 13:00 אותו היום. סמוך לאחר מכן הגישה המדינה בקשה דחופה לעיכוב מועד פרסום פסק הדין מן הטעם שבאותו הזמן ממש מוגשת על ידה בקשה להוספת מסמכים, "שעניינם בהחלטת ממשלה בדבר תיקון טעות סופר בהוראות תמ"א 37/ח". הוריתי כי הבקשה להוספת מסמכים תוגש עד השעה 14:00 אותו היום. משהוגשה הבקשה – בהסכמת חלק מהעותרים – התברר כי נפלה טעות סופר בטבלאות 2.2 ו-5 בהוראות תמ"א 37/ח, כך שנשמטו מהן נתוני זכויות הבניה למתקני הקבלה והטיפול בים. משהתגלתה הטעות החליטה ועדת השרים לענייני תכנון, בניה מקרקעין ודיור ביום

26.10.2015 לתקן את טעות הסופר האמורה (החלטה דר/40 של ועדת השרים לענייני תכנון, בנייה מקרקעין ודיור (קבינט הדיור), הממשלה ה-34 "תיקון טעות סופר בהוראות תכנית מתאר ארצית – קבלה וטיפול בגז טבעי – מתגליות בים ועד מערכת ההולכה הארצית – תמ"א 37/ח" (26.10.2015)). ההחלטה צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 12.11.2015 (החלטה 705 של הממשלה ה-34 "תיקון טעות סופר בהוראות תכנית מתאר ארצית – קבלה וטיפול בגז טבעי – מתגליות בים ועד מערכת ההולכה הארצית – תמ"א 37/ח" (12.11.2015)). בהמשך לכך, ומשעיינתי במסמכים שצורפו לבקשה ומצאתי כי יש בהם מידע רלוונטי להכרעה בעתירות שלפנינו, התרתי בהחלטה נוספת מאותו היום את צירוף המסמכים לתיק. במקביל הוריתי כי בא כוח העותרים בבג"ץ 7737/14 – אשר תגובתו לבקשת הצירוף לא התקבלה עקב שהות בחו"ל – יוכל להעביר הערותיו בכתב עד ליום 20.12.2015. ואכן, במועד הנקוב הודיע בא כוח העותרים בבג"ץ 7737/14 כי הוא אינו מתנגד לקבלת הבקשה.

עתה בשלה העת להכריע בעתירות שלפנינו.

דיון והכרעה

הכללתם של מתחמים יבשתיים בתכנית והבחירה באתר חגית

42. הלכה מושרשת עמנו היא כי בית משפט זה אינו "מתכנן על" ולא ישים את שיקול דעתו תחת שיקול דעתם המקצועי של מוסדות התכנון הפועלים על פי חוק. לפיכך, התערבות בהחלטות מוסדות התכנון תיעשה במשורה, ורק באותם מקרים שבהם יתברר כי נפל פגם מהותי במעשה המינהלי כגון חוסר תום לב, ניגוד עניינים, משוא פנים או אם ימצא כי ההחלטה התכנונית שהתקבלה בסופו של דבר היא בלתי סבירה באופן קיצוני (עע"ם 317/10 שפר נ' יניב, פסקה 17 (23.8.2012); בג"ץ 5636/13 מתיישבי תימורים – ישוב קהילתי אגודה שיתופית נ' הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של תשתיות לאומיות, פסקה 7 (20.5.2014) (להלן: עניין מתיישבי תימורים)). כך בכלל, וביתר שאת כשמדובר בהחלטת המועצה הארצית לתכנון ולבניה, היא מוסד התכנון העליון, במליאתה:

"אכן הכלל לפיו אין בית המשפט מחליף את שיקול דעתן המקצועי של רשויות התכנון בשיקול דעתו חל על כל מוסדות התכנון. אך הוא חל ביתר שאת על החלטת גוף התכנון העליון – המועצה הארצית – שניתנה ברוב

משמעותי" (עע"ם 9057/09 איגנר נ' השמורה בע"מ,
פסקה 20 (20.10.2010)).

על בסיס תשתית נורמטיבית זו נבחן שתיים מהטענות המרכזיות שהועלו בעתירות. האחת, כי עצם הכללתם של מתחמים יבשתיים בתכנית נגועה בחוסר סבירות קיצונית; והשנייה, כי הבחירה באתר חגית כמתחם היבשתי המיועד במכלול הצפוני נגועה אף היא בחוסר סבירות קיצונית.

43. תחילה להחלטת המועצה לכלול בתכנית גם מתחמים יבשתיים להקמת מתקני הגז. בחלקו העובדתי של דיונונו עמדנו באריכות יתרה על הדיונים הרבים שקיימו מוסדות התכנון בשאלת החלופות הטכנולוגיות, וכפועל יוצא ממנה, בשאלה אם יש צורך בתכנון מתחמים יבשתיים במסגרת התכנית, או שמא ניתן להסתפק בתכנון המסתמך על חלופה ימית ומאפשר ייעוד שטחים בים בלבד. שאלה זו נבחנה בצורה עניינית, מעמיקה וסדורה על ידי מוסדות התכנון, תוך שנסקרו בהרחבה היתרונות והחסרונות השונים של כל אחת מהחלופות. הדיונים האמורים התנהלו על בסיס תשתית עובדתית ענפה שכללה, בין היתר, את דוח מסכם שלב א', את תסקיר ההשפעה על הסביבה, את עמדות המתנגדים לתכנית שנשמעו בהרחבה ואת חוות הדעת שהוגשו מטעמם. יודגש כי המועצה הארצית בעצמה שבה ונדרשה לסוגיה זו בישיבתה האחרונה מיום 10.6.2014, לאחר שכבר החליטה בשלבים מוקדמים יותר לקדם תכנון משולב ימי ויבשתי, וזאת בעקבות הגשת תכנית הפיתוח של נובל למאגר לווייתן – הוא המאגר היחיד שפיתוחו עומד על הפרק בנקודת הזמן הזו – ואשר כאמור, אינה כוללת רכיב יבשתי דומיננטי. סופו של דבר, המועצה הארצית החליטה לדבוק במודל תכנוני משולב המייעד שטחים בים וביבשה בכל אחד מן המכלולים בעיקר משיקולים של אמינות ורציפות האספקה (לרבות היכולת לתקן ולטפל במהירות בתקלות במתקנים); מוגבלותן של הטכנולוגיות הקיימות כיום ואי יכולתן להבטיח את היקפי הייצור שמחייבת התכנית; והרצון להבטיח גמישות תכנונית מרבית. ויובהר, בכך לא נשללו יתרונותיה הבולטים של החלופה הימית אשר המועצה הארצית הייתה ערה להם לאורך ההליך התכנוני כולו. לראיה, בהחלטתה מיום 10.6.2014 הנחתה המועצה את רשויות התכנון של הגז הטבעי ליתן עדיפות לתכנון מרבי בים בבוא השעה ליישם את התכנית. בצד האמור ונוכח מכלול השיקולים האמורים ביכרה המועצה מתווה תכנוני משולב הכולל גם מתחמים יבשתיים. החלטה זו מצויה בלב שיקול דעתה התכנוני של המועצה, נטועה בגדרו של מתחם הסבירות ואינה מקימה עילה להתערבותנו. כך, גם אם גורמים אחרים – ביניהם בעלי מומחיות מקצועית בתחומי הידע הרלוונטיים – מחזיקים בדעה אפשרית אחרת. שכן כלל הוא כי בית משפט זה לא יתערב בהחלטת הרשות המוסמכת

שבתחום מומחיותה המקצועית של הרשות אך מן הטעם שישנן חוות דעת מקצועיות סותרות (בג"ץ 6269/12 הנהגת ההורים הארצית נ' שר החינוך, פסקה 16 (29.4.2015) (להלן: עניין הנהגת ההורים הארצית); בג"ץ 6274/11 דלק חברת הדלק הישראלית בע"מ נ' שר האוצר, פסקה 11 (26.11.2012)).

44. עתה להחלטה בדבר הבחירה באתר חגית כחלופה המועדפת לתכנון מתקן יבשתי במכלול הצפוני. כפי שהראינו בהרחבה לעיל, הבחירה בחלופת המיקום בכל אחד מן המכלולים התקבלה בתהליך סדור ושיטתי של ניפוי וסינון חלופות, והכל על בסיס מידע תכנוני מקיף שבמרכזו מסמך ההערכה הסביבתי והתסקירים המשלימים. בסופו של תהליך זה נמצא אתר חגית כנמנה על שלושת האתרים המתאימים ביותר להקמת אתר יבשתי למתקני גז שלגביהם נערך תסקיר ההשפעה על הסביבה. אכן, בתום עריכת התסקיר נמצא אתר חגית בעדיפות נמוכה מבין השלושה (בעוד שאתר עין איילה דורג ראשון), ברם יש לזכור כי בכך לא "נפסלה" חלופת חגית – שמלכתחילה נמצאה ראויה בפרמטרים סביבתיים – אלא אך נמצאה בדרגת עדיפות נמוכה יותר בהשוואה לחלופות האחרות שנבחנו. כאן המקום להזכיר כי השיקול הסביבתי, למרות חשיבותו הרבה, איננו שיקול יחיד ואף לא שיקול מכריע בהחלטות מוסדות התכנון (ע"ע 2733/15 מטה אזרחים להקמת גן לאומי "ארץ דוד" בעמק האלה נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה, פסקה 23 (10.8.2015); ע"ע 9654/06 החברה להגנת הטבע נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה, פ"ד סב(4) 132, 146-148 (2008); בג"ץ 2920/94 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נ(3) 441, 461-462 (1996)). ואכן, בצד נחיתותו הסביבתית היחסית של אתר חגית, אשר אין חולק כי עמדה לנגד עיני מוסדות התכנון (והייתה כמפורט לעיל, טעם מרכזי בהתנגדויות שנשמעו) עמדו לזכותו יתרונות רבים. על אלה נמנו העובדה כי אתר חגית כבר הופר על ידי תחנת הכוח שהוקמה בסמוך לו ולכן הקמתו אינה צפויה לגרום לשינוי מהותי בייעודי הקרקע; היותו צמוד למתקן תשתית קיים באופן התואם את מדיניות התכנון השלטת בדבר ריכוז והצמדת תשתיות; כמו גם המרחק היחסי ממקומות יישוב סמוכים בהשוואה לאתר עין איילה שנמצא עדיף מבחינה סביבתית. כך, בעוד שהיישוב הקרוב ביותר לאתר חגית, אליקים, מצוי במרחק של 1,050 מטרים מהאתר, הרי שהישובים הקרובים לאתר עין איילה נמצאים במרחק 900 מטרים ממנו בלבד. עוד נמצא כי הקמת המתקן באתר חגית אינה צפויה להשפיע באורח משמעותי על התפתחות הישובים הסמוכים (ונציין כי יקנעם עילית מצויה במרחק של 3,100 מטרים; ויקנעם במרחק של 6,300 מטרים מהאתר); וכי הוא סמוך מאוד לתוואי מערכת הולכת הגז הארצית (מדובר בנקודת מפגש של שלוש מערכות הולכה מרכזיות של ישראל: הקו הצפוני, הקו המזרחי והקו הימי) כך שחיבורו

אליה צפוי להיעשות בנקל. בהשוואה לכך, אתר עין איילה נמצא בסמיכות לעתודות שטחים לפיתוח; מרחקו מהישובים פורדיס ועין איילה הוא 900 מטרים בלבד; ונתוני אקלים וטופוגרפיה, כמו גם קרבתו למחצבה הסמוכה לכביש מספר 4 עלולים ליצור סיכונים בטיחותיים המחייבים מענה מורכב. הנה כי כן, הבחירה באתר חגית הייתה בחירה עניינית ומנומקת היטב ונבעה משיקולים תכנוניים מובהקים. אלה הובילו את המועצה הארצית למסקנה שיתרונותיו של אתר חגית עולים על חסרונו הסביבתי היחסי (ראו החלטת המועצה מיום 27.11.2012 שצוטטה לעיל בפסקה 18). לפיכך, גם אם אניח לטובת העותרים כי בגדר מתחם הסבירות ניתן היה לקבל גם החלטה אחרת, אין בידי לקבוע כי החלטת המועצה הארצית – אשר התקבלה לאחר איזון זהיר בין שיקולים ענייניים מורכבים, בגדרו של שיקול הדעת התכנוני הרחב המסור לה – מצויה מחוץ למתחם הסבירות.

טענות נוספות הקשורות לבחירה באתר חגית

(א) הבחירה באתר חגית התקבלה על בסיס שיקולים זרים

45. העותרים בבג"ץ 7737/14 ובבג"ץ 7089/14 טענו כי הבחירה באתר חגית התקבלה על בסיס שיקולים זרים ועקב סיכום פוליטי פסול בין ראשי רשויות מקומיות במועצה האזורית חוף הכרמל לבין משרד ראש הממשלה. על פי הילוכה של הטענה, ראשי הרשויות רצו שהמועצה הארצית תבחר באתר חגית במכלול הצפוני חלף אתרים אחרים המצויים בתחום שיפוטן של רשויות אלו. משרד ראש הממשלה מצדו רצה לקדם את אישורה של תמ"א 37/ח מהר ככל הניתן ולכן חתר לגיבושן של הסכמות על פרטיה. לפיכך, נטען כי התגבשה הסכמה פסולה בין הצדדים שלפיה משרד ראש הממשלה יתמוך בבחירה באתר חגית במכלול הצפוני, בתמורה לתמיכת ראשי הרשויות בקידום התכנית במתכונתה המתגבשת. טענה זו נסמכה בעיקר על מכתב מאת ראשי המועצות חוף הכרמל, פורדיס וזכרון יעקב אל מנכ"ל משרד ראש הממשלה מיום 12.11.2012. במכתב נכתב כי "אנו רואים בברכה את הרצון לייצר הסכמה בין משרדי הממשלה השונים, גופי התכנון וראשי המועצות לגבי החלופה המועדפת למיקום מתקן הקבלה לגז טבעי". בהמשך נאמר כי עמדת ראשי הרשויות היא כי את מרב הטיפול בגז ניתן לעשות בים ברם, "לאור הצורך הדחוף בקביעת החלופה היבשתית למיקום מתקן קבלה, אנו רואים בחלופת המיקום בצמוד לתחנת הכוח חגית כחלופה הנכונה והיחידה במרחב להקמת מתקן קליטת גז". עוד נסמכת הטענה על דברי ראש המועצה המקומית זכרון יעקב בישיבת המועצה הארצית מיום 27.11.2012 שבה אמר כי "אני אישית דיברתי עם סמנכ"ל משרד ראש הממשלה, ושוחחתי גם איתך [הכוונה למנכ"ל משרד

הפנים – ע' פ' [...] חתמנו אחרי שמשרד ראש הממשלה ביקש, חתמנו על מסמך, העברנו אותו לראש הממשלה באופן אישי, ראש הרשות של חוף הכרמל, אני חתמתי, ושתי השכנות שלי, אבל ביקשנו חגית". העותרים בבג"ץ 7377/14 הוסיפו וטענו כי ערב ישיבתה המכרעת של המועצה הארצית בדבר אישור התכנית ביום 10.6.2014, בחדש מאי אותה שנה, כינס מנכ"ל משרד ראש הממשלה את נציגי המדינה החברים במועצה הארצית והנחה אותם להצביע בעד אישור התכנית במתכונת הכוללת את אתר חגית.

46. המשיבות 9-11 בבג"ץ 7737/14 – הן המועצה האזורית חוף הכרמל, המועצה המקומית זכרון יעקב והמועצה המקומית פורדיס – כפרו כולן בטענה שלפיה ניסו להשפיע באורח פסול על ההליך התכנוני לטובת הבחירה באתר חגית, והדגישו כי בחירה זו הושתתה רק על נימוקים תכנוניים מובהקים. לתמיכה בטענתן הצביעו המשיבות דנן על כך שכבר ביום 3.7.2012, כארבעה חודשים לפני משלוח מכתב ראשי הרשויות, החליטה המועצה הארצית כי הבחירה באתר היבשתי להמשך התכנון תיעשה על סמך מכלול שיקולים תכנוניים, הנדסיים ותפעוליים, ולא רק על סמך ממצאי התסקיר. עוד הצביעו על כך שבישיבת המועצה הארצית מיום 27.11.2012 – שבה נבחר כזכור אתר חגית להמשך התכנון היבשתי במכלול הצפוני – נשמעו דעות שונות מקרב נציגי הממשלה שהשתתפו בדיון (כך למשל, נציג השר להגנת הסביבה תמך דווקא בבחירה באתר עין איילה נוכח ממצאי התסקיר), עניין המעיד לכאורה על כך שהתקיים דיון פתוח וממשי, וכי לא הייתה הנחיה "מלמעלה", כפי שטענו העותרים. בנוסף, המשיבות 9-10 הטעימו כי לדידן אין פסול בכך שראשי הרשויות המקומיות שבתחומיהן מצויים המתקנים היבשתיים הנשקלים במסגרת התכנית יישמעו לפני הגורמים המעורבים בהליך התכנון, בהיותם גורמים בעלי היכרות מעמיקה עם תנאיו ועם אילוציו של השטח המתוכנן.

47. גם המדינה הרחיבה בתשובתה באשר לטעמים לדחיית הטענות האמורות. בפתח הדברים הדגישה המדינה כי לא עלה בידי העותרים להציג תשתית עובדתית משכנעת לתמיכה בטענות בדבר שיקולים זרים, ודאי לא נוכח חומרתן; וכי ממילא לא עלה בידיהם לסתור את חזקת התקינות המינהלית העומדת לרשות בעניין זה. לעניין זה הפנתה המדינה לפסקאות 70-71 לתגובתה המקדמית בעניין כרמל מנשה (שצורפה כנספח מ/ש/15) שבה נדרשה לעניין זה בהרחבה. נביא את הדברים כלשונם (ההדגשות הוספו – ע' פ'):

”בעניין זה יובהר כי למינהל התכנון במשרד הפנים לא ידוע על הישיבה שנערכה, לפי טענת העותרים, במשרד רוח”מ לקראת ישיבת המועצה הארצית שהתקיימה ביום 27.11.2012 שבמהלכה הוחלט, כביכול, להנחות את מינהל התכנון לבחור בחלופת חגית. בניגוד לטענות העותרים, הגורמים המקצועיים במשרד הפנים לא קיבלו הנחיות בעניין. בהקשר לזה יצויין כי המועצה הארצית הינה הגוף האוטונומי, המורכב מ- 32 חברים, ביניהם נציגי משרדי ממשלה, נציגי השלטון המקומי וגופים ציבוריים. כל אחד מהחברים מגבש את עמדתו ביחס לנושא שנדון ומצביע בהתאם לעמדותיו המקצועיות, כאמור (ונזכיר כי במקרה זה ההחלטה התקבלה ברוב דעות).

[...]

ביחס לטענת העותרים, לפיה גם לאחר קבלת ההחלטה במועצה הארצית התבקש צוות התכנון להכין טיעונים שיתמכו בחלופת חגית, אולם הוא סירב לעשות כן, כי עמדתו שהאתר המתאים ביותר הוא עין איילה ולא חגית, יובהר כי הטענה איננה נכונה. מינהל התכנון לא הנחה את צוות התכנון בעניין זה.

עוד נתייחס לטענות הנוגעות למשרד ראש הממשלה. בהקשר זה יצויין כי בבדיקה שנערכה עם לשכת מנכ”ל משרד ראש הממשלה ועם נציגי משרד ראש הממשלה במועצה הארצית (ד”ר גבי גולן, ומר אבנר סעדון) נמסר כי משרד ראש הממשלה לא פנה מיוזמתו ולא “הזמין” מראשי רשויות מכתבי תמיכה באתר חגית או באתר אחר. יצויין, כי עובר לישיבת המועצה הארצית ביום 27.11.12 שוחחו נציגי משרד ראש הממשלה במועצה בטלפון עם מספר חברים במועצה הארצית ועם חלק מהנוגעים בדבר, וזאת במסגרת הכנות ובחינת החומרים לדיונים שקיימה המועצה הארצית לתכנון ובניה, כפי שנהוג במקרים כאלה שעושים חברי מועצה אחרים כדבר שבשגרה, ועל אחת כמה וכמה בסוגיות בעלות השלכות ניכרות ברמת המדינה, ואזורים שונים בה. שיחות אלה נסובות על נושאי הדיון ולא עלתה בהן שום דרישה ממי מראשי הרשויות ולא ניתנה בשיחות אלה כל הבטחה ואנו סבורים כי שיחות הבהרה והבנה הינן שלב חיוני להבנת העניינים הנדונים, שיחות אלה מתקיימות כבשגרה ע”י נציגי המועצה טרם דיונים ואין בכך כל פגם.”

יצויין כי הודעה זו נתמכה בתצהיריהם של גב’ דינה פרפליצין, מנהלת תחום במינהל התכנון במשרד הפנים ושל מר גבי גולן, נציג משרד ראש הממשלה במועצה הארצית. עוד הפנתה המדינה לדבריה של נציגת המשרד להגנת הסביבה בדיון המועצה מיום 12.11.2013 (שנזכר בפסקה 22 לעיל) שכאמור ציינה במפורש כי מנכ”ל משרד

ראש הממשלה לא נתן הנחיות כלשהן לנציגי הממשלה בקשר להצבעתם בישיבה האמורה.

בנוסף, ומבלי למצות, טענה המדינה כי עמדתן של הרשויות המקומיות העשויות להיות מושפעות מן התכנית היא שיקול רלוונטי בהליך התכנוני ולכן אין פסול בהידברות שהתקיימה בין הרשויות האמורות עם הגורמים המעורבים בהליך התכנון לרבות משרדי הממשלה.

48. לאחר בחינת הדברים, אין בידנו לקבל את טענת העותרים. כידוע, ההליך התכנוני על פי טיבו הוא הליך שקוף ופומבי. תכליתו היא לזקק את מלוא האינטרסים המתחרים לכדי החלטה תכנונית מיטבית. במסגרת ההליך התכנוני מוזמנים כלל המושפעים הפוטנציאליים מהתכנית לנסות ולהשפיע באורח לגיטימי על התוצר התכנוני על ידי הצגת עמדתם וניסיון לשכנע בה ככל הניתן. אכן, השלב המוסדי הייעודי לשמיעת בעלי העניין הוא שלב ההתנגדות (או שלב שמיעת ההשגות וההערות מקום שבו מדובר בתכנית מתאר ארצית. וראו בג"ץ 288/00 אדמ טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' שר הפנים, פ"ד נה(5) 673, 692 (2001) (להלן: עניין אדמ טבע ודין הראשון)). ואולם, לא מדובר בשלב בלעדי או ממצה לשמיעת עמדות מן הציבור וגופי התכנון רשאים, והם אף נוהגים כך הלכה למעשה, לשמוע גורמי ציבור רלוונטיים בשלבים נוספים, מוקדמים יותר על ציר קבלת ההחלטות. המדובר בהתנהלות מינהלית ראויה, שכן הרחבת מנגנוני שיתוף הציבור בהחלטה התכנונית מחזקת את היסוד הדמוקרטי שבה, עשויה לשפר את איכותה ולהגביר את מידת הלגיטימיות שלה תזכה בסופו של דבר (עע"ם 10112/02 אדמ טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מחוז ירושלים, פ"ד נח(2) 817, 838-840 (2003) (להלן: עניין אדמ טבע ודין השני)). בצד זאת, ההגינות וכללי המינהל התקיין מחייבים כי כל הליך שמיעה החורג מגדר מנגנוני השמיעה הרגילים ושלא נעשה לפני מוסד התכנון במליאתו לא יקנה יתרון בלתי הוגן למי מן הגורמים המעוניינים, ואף יובא בהמשך הדברים לידיעת מוסד התכנון. למותר לציין כי הדברים יפים, בשינויים המחויבים, גם להידברות עם נציגי הרשויות השותפים להליך התכנוני.

49. בנתון לאמור, לא מצאנו בענייננו פסול עקרוני בקיומה של הידברות בין ראשי הרשויות הנזכרות לבין גורמים במשרד ראש הממשלה בשלבי התכנון המוקדמים, וממילא דבר קיומה של ההידברות הובא לידיעת המועצה הארצית. זאת ועוד, בכל הנוגע לטענה בדבר לחצים פוליטיים פסולים, ראינו להפנות פעם נוספת להתייחסות

נציגי הממשלה המפורטת בפרוטוקול דיון המועצה הארצית מיום 12.11.2013 שבו טען ראש עיריית יקנעם במפורש כי הבחירה באתר חגית אינה תקינה; וכי מנכ"ל משרד ראש הממשלה כינס את נציגי הממשלה ערב דיון זה כדי להנחותם כיצד להצביע. יושם אל לב כי כבר באותו דיון שללה נציגת המשרד להגנת הסביבה טענה זו מכל וכל, וציינה כי מנכ"ל משרד ראש הממשלה לא נתן הנחיות כלשהן לנציגי הממשלה כיצד להצביע. זאת ועוד, גם עו"ד שפירא, נציגת הלשכה המשפטית של מינהל התכנון בישיבה, ציינה לפני המשתתפים בה כי "בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה, אין קושי בכך שלנציג שר תוצג מדיניות הממשלה, ובלבד שקיימת עצמאות שיקול הדעת לחברים, וכפי שהובהר בדיון שאכן קיימת".

50. זאת ועוד, הואיל והתשתית העובדתית שלעיל, מצביעה בעיקרה על קיומו של שיח לגיטימי כאמור, הרי שלא מצאתי כי יש בטענות העותרים כדי לצלוח את "המשימה הקשה" של הוכחת קיומם של שיקולים זרים (בג"ץ 4500/07 יחימוביץ' נ' מועצת הרשות השנייה לרדיו ולטלוויזיה, פסקה 12 (21.1.2007)), באופן שיש בו לסתור את חזקת התקינות שממנה נהנות פעולות הרשות (בג"ץ 4790/14 יהדות התורה-אגודת ישראל-דגל התורה נ' השר לשירותי דת, פסקה 50 והאסמכתאות שם (19.10.2014)).

סיכום הנקודה, לא נמצאו לנו ראיות לתימוכין בטענות העותרים כי הבחירה באתר חגית נבעה משיקולים זרים או מ"סיכום פוליטי" פסול (להבדיל מהליך תכנוני סדור ומקצועי שעל פרטיו עמדנו). מכאן שדין הטענות בעניין זה להידחות.

(ב) פגיעה בזכות הטיעון של עיריית יקנעם אגב הבחירה באתר חגית

51. טענה מרכזית נוספת הנוגעת לבחירה באתר חגית אשר נטענה על ידי עיריית יקנעם, היא כי אי שמיעתה בישיבת המועצה הארצית ביום 27.11.2012 – אז נבחר האתר כחלופה היבשתית לצורך המשך התכנון – עולה כדי פגיעה בזכות הטיעון שלה. לטענת העירייה, דיון זה היה "קו פרשת המים" בכל הנוגע לבחירת החלופה היבשתית ובו היה טמון הפוטנציאל הממשי לשנות מהחלטת המועצה. אף על פי כן, עיריית יקנעם לא השתתפה בדיון זה ולא זכתה לטעון נגד הבחירה, וזאת בניגוד למועצות מקומיות אחרות שנכחו בדיון וצדדו בבחירה באתר חגית. עיריית יקנעם אמנם נשמעה לפני המועצה הארצית בעניין זה ביום 12.11.2013, עובר להעברת התכנית להערות הוועדות המחוזיות ולהשגות מן הציבור, כמו גם לפני הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה של מחוז הצפון ולבסוף לפני החוקר. אף על פי כן, לשיטתה, בשלבים אלה כבר לא הייתה היתכנות אמיתית להביא לבחירתו של אתר יבשתי אחר במכלול הצפוני; והחוקר

לא ראה עצמו כמי שמוסמך להמליץ על בחירה באתר יבשתי שאיננו אתר חגית לאחר שהאחרון נבחר להמשך התכנון על ידי המועצה הארצית. לכן נטען כי בכך לא היה כדי לרפא את הפגם שנפל באי שמיעתה בדיון המועצה ביום 27.11.2012.

לכך השיבה המדינה – בין היתר – כי זכות הטיעון של עיריית יקנעם מוצתה במלואה במסגרת הליך השמיעה לפני החוקר.

52. ניתן להבין לליבה של עיריית יקנעם בהקשר זה. דיון המועצה הארצית מיום 27.11.2012 יוחד לבחירה באתר היבשתי לצורך המשך התכנון. הגם שבאותו שלב טרם הוחלט על העברת הדיון להערות הוועדות המחוזיות לפי סעיף 52 לחוק התכנון והבניה היה זה צומת תכנוני רלוונטי מנקודת מבטה של עיריית יקנעם כרשות הגובלת בתחום התכנית. לפיכך, משאפשרה המועצה הארצית בדיונה מיום 27.11.2012 למועצות מקומיות שטענו בזכות הבחירה באתר חגית להישמע לפניה, הרי שלנוכח פוטנציאל ההשפעה של החלטה זו על עיריית יקנעם היה מקום לשמוע גם את עמדתה (זאת למרות שאתר חגית אינו מצוי בתחום השיפוט שלה. והשוו בשניוניים המחויבים לבג"ץ 11745/04 רמות למען הסביבה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה, פסקה 19 (4.9.2008) (להלן: עניין רמות)). כדי להכריע אם אי שמיעתה של עיריית יקנעם באותה נקודת זמן עולה כדי פגם משמעותי היורד לשורשו של ההליך התכנוני יש ליתן את הדעת לתכליות שביסוד זכות הטיעון. כידוע, עיקרן של אלו הוא במתן הזדמנות הוגנת לנפגע פוטנציאלי לנסות ולהשפיע באופן אפקטיבי על החלטת הרשות; והצגת מידע בעל חשיבות לפני הרשות במטרה לייעל ולשפר את החלטתה (בג"ץ 3194/10 צודיאנו נ' שר הביטחון, פסקאות 1-4 לחוות דעתי (23.3.2011); בג"ץ 1260/06 הקואליציה למען שימור הרי ירושלים נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה, פסקה 4 (10.8.2006) (להלן: עניין הרי ירושלים); בג"ץ 785/00 אלוני, חברת מועצת עיריית ירושלים נ' מבקרת עיריית ירושלים, פ"ד נז(4) 577, 598-599 (2003); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א 498 (2010) (להלן: ברק-ארז)). באספקלריה זו, לא ניתן לקבוע כי עיריית יקנעם לא זכתה להזדמנות הוגנת להשפיע על הבחירה באתר חגית במכלול הצפוני במידה הפוגמת בתוקפה של התכנית, או כי אי שמיעתה הביא להחסרתו של מידע בעל חשיבות ממוסדות התכנון. ראשית נציין כי ראש עיריית יקנעם נשמע לפני המועצה הארצית בדיונה ביום 12.11.2013 קודם לקבלת ההחלטה על העברת התכנית להערות הוועדות המחוזיות ולהשגות הציבור. בהזדמנות זו הציג ראש העירייה את עמדתו שלפיה התכנית צפויה לפגוע באופן משמעותי בעיר יקנעם; וכי להשקפתו החלופה המיטבית לטיפול בגז היא החלופה הימית. עוד ציין כי בפגישה שקיים במועד מוקדם לכך עם צוות התכנון נאמר לו שאתר חגית נמצא במקום נמוך בסדר העדיפויות וכי לכן

לדידו העובדה שלבסוף נבחר אתר חגית להמשך התכנון מלמדת כי הליך הבחירה בו היה לא תקין. רק לאחר שנשמע ראש עיריית יקנעם וזכה להציג טענותיו החליטה המועצה הארצית להעביר את התכנית להערות הוועדות המחוזיות ולהשגות הציבור. על כך יש להוסיף כי גם בהמשך הליך התכנון, נשמעה עיריית יקנעם בהרחבה, לפני הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה של מחוז הצפון והחוקר. זאת ועוד, עיון בדוח החוקר מלמד כי לעיריית יקנעם ניתנה אפשרות להשמיע את מלוא טענותיה בנוגע לבחירה באתר חגית ובדבר עדיפותו של מתווה ימי; וכי בניגוד לטענתה, החוקר לא ראה עצמו "ככול" לבחירת המועצה הארצית לבחור באתר חגית ובחן את הסוגיה לגופה. כך, בעמוד 37 לדוח קבע החוקר (ההדגשות הוספו – ע' פ'):

"אני ממליץ לדחות את ההשגה לאיתור מתקן הטיפול בגז הטבעי באתר חגית. עיריית יקנעם ונציגי הוועד המקומי באליקים טענו שיש להעדיף את שטח הקרקע במחצבת עין איילה על פני אתר חגית [...] שני האתרים, חגית ועין איילה נמצאו כאפשריים. היו חברים ואף נציגי ממשלה במועצה הארצית [...] שהעדיפו את אתר עין איילה ואחרים שהעדיפו את אתר חגית. שני האתרים עומדים בפרמטרים של בטיחות ביחס לישובים השכנים. המועצה הארצית, לאחר ששקלה את השיקולים בעד וכנגד החליטה ברוב קולות להעדיף את אתר חגית. במהלך שמיעת ההשגות, לא הוצגו בפני נימוקים משכנעים כדי להמליץ בפני המועצה הארצית שתשקול פעם נוספת את החלטתה] להעדיף את אתר חגית" (משרד הפנים – מינהל התכנון תמ"א/37/ח: דו"ח חוקר (2014)).

הנה כי כן, עיריית יקנעם זכתה להישמע לפני המועצה הארצית בשלבים בעלי חשיבות בהליך התכנוני (גם אם לא ככולם) עוד קודם להעברת התכנית להערות הוועדות המחוזיות. לאחר מכן נשמעה גם לפני הוועדה המחוזית והחוקר, ורק לאחר מכן הובאה התכנית לאישורה הסופי של המועצה הארצית. משכך, גם אם היה זה ראוי לשמוע את עמדת העירייה גם בישיבת המועצה הארצית ביום 27.11.2012, הרי שבמכלול נסיבות העניין לא ניתן לקבוע כי זכות הטיעון של עיריית יקנעם – במובן של הזדמנות הוגנת להשפיע על החלטה המינהלית – נפגמה במידה היורדת לשורש ההליך התכנוני.

(ג) הבחירה באתר חגית יוצרת סיכונים בטיחותיים, בריאותיים וביטחוניים בלתי סבירים

53. העותרים בבג"ץ 7737/14 טענו כי הקמת המתקנים היבשתיים, ובמיוחד הקמתו של מתקן קבלה באתר חגית טומנת בחובה סיכונים בטיחותיים, ביטחוניים

ובריאותיים אשר תמ"א 37/ח לא נותנת להם מענה מספק. אשר לסיכונים הבטיחותיים טענו העותרים כי הערכת הסיכונים הנשקפים מתקלות אפשריות במתקן מסוים או בתוואי הצנרת נעשתה על בסיס הנחות יסוד שגויות ומקלות יתר על המידה; וכי כתוצאה מכך קבעה התכנית מרחקי הפרדה בלתי מספקים בין המתקנים לבין מרכזי אוכלוסייה. עוד נטען כי התקינה שנלקחה בחשבון בהיבטי בטיחות המתקנים חסרה אף היא ואין לה תחולה ביחס לתוצרי הייצור של הגז הטבעי כגון קונדנסיט. בנוסף, העותרים טענו כי הבחירה באתר חגית יוצרת סיכונים ביטחוניים אשר לא נשקלו די צורכם בהליך התכנוני; וכי הקמת מתקן קבלה באתר חגית תסב נזק בריאותי לתושבים המתגוררים בקרבתו, ובמיוחד לתושבי העיר יקנעם. טענות אלו כולן נתמכו בחוות דעת מתאימות שצרפו העותרים מאת מומחים רלוונטיים בתחומים השונים.

54. המדינה טענה כי דין הטענות האמורות להידחות וציינה כי החלטות אלו כולן התקבלו בשיתוף עם הגורמים המקצועיים הייעודיים במשרדי הממשלה ובצוות התכנון. אשר לבחינת היבטי הבטיחות, אלה נבחנו במסגרת התסקיר בהתאם להנחיות המשרד להגנת הסביבה וגורמי המקצוע שבו על פי שני תרחישי הקיצון. ממצאי התסקיר הביאו לקביעת מרחקי הפרדה מינימליים, בהתאם להנחיית המשרד להגנת הסביבה, הקובעים את המרחק שיש לשמור בין המתקנים לבין כל מקום המשמש או מתוכנן לשמש ל"שהייה אינטנסיבית" של אוכלוסייה ואלה אומצו במסגרת הוראות התכנית (סעיף 4.2.3 להוראות התכנית). זאת ועוד, נטען כי התכנית נותנת מענה בטיחותי גם ביחס לתוצרי הייצור של הגז הטבעי שכן התקינה שאומצה בתכנית היא "צו הבטיחות" המוגדר בסעיף ההגדרות כצו בטיחות ורישוי (מתקנים להולכת גז טבעי), התשנ"ז-1997 (להלן: צו הבטיחות) (צ"ל צו הגז (בטיחות ורישוי) (מיתקנים להולכת גז טבעי), התשנ"ז-1977 – ע' פ'), תקן ישראלי מספר 5663 חלקים 1+2 או תקן בינלאומי מוכר, והכל לפי העניין. לפיכך, התכנית החילה את כל התקינה הרלוונטית למתקנים השונים, לרבות המתקנים שבהם יולכו תוצרי הייצור של הגז הטבעי כגון הקונדנסיט. עוד בקשר לקונדנסיט הפנתה המדינה אל החלטת המועצה מיום 10.6.2014:

"המועצה מבהירה כי הקונדנסיט הינו חלק בלתי נפרד ממערכת הקבלה והטיפול בגז מתגליות, עד וכולל תחנת הטיפול, ובהתאם לכך הליך הרישוי של צנרת הקונדנסיט יתבצע ברשות רישוי גז טבעי, בכפוף לכללי הבטיחות לפי חוק".

55. בהמשך לכך ציינה המדינה כי הסיכונים הנובעים מהקונדנסיט, בהיותו תערובת דלקים, הם כאלה האופייניים לנפט גולמי ולתזקייו וברגיל מחייבים שמירת מרחקי בטיחות פחותים מאלה המתחייבים על פי צו הבטיחות ביחס לצינורות גז טבעי (היבטי הבטיחות הקשורים בהזרמתם של אלה במערכת הגז הטבעי מוסדרים בימים אלה במסגרת תמ"א 2/37 שכותרתה "תכנית מתאר ארצית להוספת שימושים בתכניות המפורטות לצנרת הגז הטבעי" הנמצאת בשלבי הכנה). לפיכך, מכיוון שמרחקי ההפרדה שקובעת תמ"א ח/37 מכוח התקינה שחלה לגביה בין צינורות גז טבעי לריכוזי אוכלוסייה הם גדולים ממרחקי הבטיחות המתחייבים בין נפט גולמי ותזקייו (לרבות הקונדנסיט) לבין ריכוזי אוכלוסייה, הרי שממילא תמ"א ח/37 נותנת מענה בטיחותי גם לסוגיה זו. לבסוף צוין כי טענותיהן אלו של העותרות נשמעו גם לפני החוקר אשר מצא לדחותן (דוח החוקר, בעמ' 25).

56. בנוגע לסיכונים הביטחוניים, המדינה ציינה כי משרד הביטחון היה שותף מלא בהליכי התכנון וכי השיקול הביטחוני נשקל במהלך הכנת התכנית לכל אורך הדרך. כך למשל, עמדת מערכת הביטחון הייתה שיקול מרכזי שבגינו נפסלה אחת החלופות היבשתית באתר "עכו פרוטרום" (ראו סעיף 7 להחלטת המועצה הארצית לתכנון ולבניה מיום 3.4.2012). אשר לבחירה באתר חגית, הרי שמשרד הביטחון תמך בבחירה זו, ובלבד שיעשו עמו התיאומים הנדרשים. וכך ציינה נציגת משרד הביטחון בישיבת המועצה מיום 12.11.2013:

"נציגת שר הביטחון ציינה כי מערכת הביטחון תומכת בתכנית אך מבקשת להעיר מספר הערות:

- המתקן בחגית הינו סמוך לשטח ו[ל]מתקן ביטחוני והוסכם כי סקר סיכונים חדש יועבר למערכת הביטחון והתכנית תעמוד במגבלות התקן הביטחוני. מעבר הצנרת בשטח אש ייעשה בתיאום עם מערכת הביטחון.
- הוסכם כי כל רכיבי מערכת הנישוב ידרשו לאישור מערכת הביטחון.
- המתחמים הימיים אושרו עקרונית על ידי משרד הביטחון, אך נדרש להעביר את היתרי הבנייה להתייחסות ולתאם מול משרד הביטחון את תכנית הפעולה.
- ביקשה כי מערכת הביטחון תוזמן לדיוני הצוות המקצועי הבין משרדי הנוגעים לשטחים או [ל]נושאים ביטחוניים.

▪ ביקשה להטמיע את הערות משרד הביטחון שהועברו לצוות התכנון וכן לעדכן את הסעיף הביטחוני בתכנית ולהעביר את הוראות התכנית הסופיות לעיון מערכת הביטחון".

בהמשך לכך, הוכללו בהוראות התכנית מגוון הוראות שנועדו להבטיח תיאום מלא עם מערכת הביטחון. במיוחד נזכיר את סעיף 6.3(ג) הקובע כי בהיתר בניה להקמת מתקן קבלה באתר חגית יידרש "אישור מערכת הביטחון" (וראו גם סעיפים 4.2.2(ג); 4.9.2(א)(6); 4.9.2(ב)(3); 4.10.2(ב); 6.1(ב); 6.3(ד); 6.4(ד); 6.4(ה)-2; 6.4(ו); 6.6(ג); 6.10(ב); 6.10(ה); 6.11(א-ו) להוראות התכנית).

57. לגבי הטענות בדבר סיכונים לבריאות הציבור, צוין כי אתר חגית הוא החלופה היבשתית המועדפת על גורמי המקצוע במשרד הבריאות מפאת ריחוקו היחסי מריכוזי אוכלוסייה בהשוואה לחלופות יבשתיות אחרות שנבחנו. כמו כן, בהתאם להוראות התכנית, נציג משרד הבריאות חבר בצוות המקצועי שיבחן את התנ"ס כך שגם בשלב היתר הבניה יבחנו ההיבטים הבריאותיים בשים לב לנתונים פרטניים של המתקן שיוקם.

58. משבחנו את טענות העותרים בסוגיות אחרונות אלו מצאנו כי דינן להידחות. המחלוקת המתעוררת היא מחלוקת הנוגעת לתחום המומחיות המובהק של מוסדות התכנון. בעניין הנהגת ההורים הארצית עמדתי בהרחבה על כך שבית משפט זה לא יתערב בהחלטות אלו אך מן הטעם שישנן חוות דעת מקצועיות סותרות:

"הלכה מושרשת היא כי בית משפט זה לא יתערב בהחלטת הרשות המוסמכת שבתחום מומחיותה המקצועית של הרשות אך מן הטעם שישנן חוות דעת מקצועיות סותרות [...] הלכה זו נובעת ממושכלות היסוד של הביקורת השיפוטית שלפיהן בית משפט זה אינו בא בנעלי הרשות, ובמיוחד כך כשמדובר בהכרעה בסוגיות מקצועיות מובהקות שבהן נהנית הרשות מהידע המקצועי, מהמומחיות ומהניסיון הרלוונטיים לקבלת ההחלטה" (ש, בפסקה 16).

59. בענייננו, החלטות המועצה הארצית בדבר הסדרי הבטיחות, כמו גם ההוראות שנכללו בתכנית שנועדו ליתן מענה לשיקולים הביטחוניים והבריאותיים התקבלו בתום הליך תכנוני סדור שבו שותפו גורמי המקצוע הרלוונטיים מקרב משרדי הממשלה וצוות התכנון (שאף העסיק יועצים מיוחדים בסוגיות השונות). יצוין גם כי חלק

מהשגות העותרים בסוגיות האמורות נשמעו לפני החוקר אשר מצא לדחותן. מכאן כי לא עלה בידי העותרים לבסס טענתם כי ההסדרים האמורים חורגים ממתחם הסבירות והטענות נדחות.

60. סיכום ביניים: דיוננו עד כה מלמד כי שתי החלטות תכנוניות מרכזיות שעל יסודן גובשה תמ"א 37/ח – ההחלטה לכלול בתכנית גם מתחמים יבשתיים וההחלטה לבחור באתר חגית בתור החלופה היבשתית במכלול הצפוני; כמו גם ההוראות בתכנית הנוגעות לבטיחות, בריאות וביטחון, התקבלו בסופו של הליך תכנוני מקצועי, ענייני וסדור שלא נפל בו פגם. החלטות אלו כשלעצמן נטועות במתחם הסבירות ואינן מגלות עילה להתערבותנו.

טענות נוספות הנוגעות להליך התכנוני

(א) החוקר דחה את השגות העותרת בבג"ץ 8079/14 ללא הנמקה מספקת

61. לטענת העותרת בבג"ץ 8079/14, החוקר דחה את השגותיה באורח שרירותי וללא הנמקה תוך הפרת כללי המינהל התקין. המדינה מצדה דחתה את הטענה והרחיבה על אודות הליך השימוע המקיף והממצה שקיים החוקר, כמפורט לעיל. ואכן, החוקר קיים הליך שימוע יסודי שבמסגרתו ניתנה הזדמנות לגורמים רבים ובהם גם העותרים להישמע בצורה ממצה ומפורטת. עיון בדוח החוקר מלמד כי בצד ההמלצות הכלליות נכלל גם דיון פרטני בעניינם של המשיגים השונים. כך, בעמודים 80-82 לדוח החוקר ניתן למצוא את הדיון בעניינה של העותרת. ניכר כי המועצה האזורית מגידו זכתה לפרוש טענותיה בהרחבה לפני החוקר שעיקרן היה כי אין לבחור באתר חגית בשים לב למצאי התסקיר; כי תרחישי הקיצון הבטיחותיים שנבחנו היו מקלים יתר על המידה; כי דינה של הבחירה באתר חגית להתבטל מפאת פגמים משפטיים שונים שנפלו בה; וכי על המועצה הארצית לתכנון ולבניה להורות כי הטיפול בגז יהיה אך ורק במתחם הימי (דוח החוקר, בעמ' 80-81). לאחר ששמע את תשובת עורכי התכנית לטענות האמורות מצא החוקר לדחות השגות אלו:

1. אני ממליץ לדחות את ההתנגדות למתקן המתוכנן בצמוד לאתר חגית על יסוד הטענה [כי] ההמלצות המקצועיות היו בעד אתר בעין איילה. המועצה הארצית לתכנון ובנייה הביאה בהחלטה בחשבון המלצות מקצועיות ואת חילוקי הדעות בעניין המיקום המועדף למתן לטיפול בגז והשפעתו על הישובים.

2. אני ממליץ לדחות את הבקשה שהמועצה הארצית לתורב [כך במקור – ע' פ'] תורה כי הטיפול [ב]גז יהיה אך ורק במתחם הימי [...] בקשה זו אינה נתמכת על ידי הגורמים המופקדים על משק הגז.

3. אני ממליץ לדחות את ההשגה על יסוד הטענה שדינה של הבחירה בחלופת חגית להתבטל מסיבות משפטיות, בשל חוסר הנמקה, שיקולים זרים ובשל חוסר סבירות ולדחות את הטענה שלא נערכה בדיקה של החלופה הימית מול החלופה היבשתית. התכנית אינה מונעת טיפול בגז באזור פי הבאר באמצעות אונייה או אסדת טיפול או בכל דרך אחרת.

4. אני ממליץ לדחות את ההשגה על יסוד הטענה שאתר חגית נמצא בסמיכות לישובים ומהווה על כן סכנה ביטחונית. התכנית לא תאושר בניגוד לעמדת מערכת הביטחון.

9 [צ"ל 5 – ע' פ']. אני ממליץ לדחות דרישת המשיגים לבטל את הולכת קו הקונדנסייט בתכנית [...]."

ויוער, ההתייחסות המצוטטת כאן צריכה להיקרא יחד עם חלקו הכללי של הדוח שבו דן החוקר באריכות בסוגיות השונות הנזכרות כאן, לרבות באלו שהעלתה העותרת בהשגותיה הפרטניות. עולה אפוא כי הערות העותרת זכו להתייחסות רצינית וממזה מצד החוקר ודינה של הטענה האמורה להידחות.

(ב) טענות נגד החלטת המועצה הארצית בדבר אימוץ החלטות החוקר

62. העותרים לפנינו מלינים על היקף אימוץ ההמלצות בידי המועצה הארצית, תוך שנטען כי המועצה אימצה המלצות שוליות בלבד; וכי דחיית ההמלצות שלא אומצו נעשתה ללא הנמקה מספקת. בנקודה זו הדגישו העותרות בבג"ץ 8077/14 במיוחד את החלטת המועצה לדחות את המלצות החוקר בדבר הכללת הסדר שיפוי לוועדות המקומיות שבתחומיהן צפויות פגיעות במקרקעין מכוח התכנית; ובדבר הרחקת המתחמים הימיים מקו החוף.

63. כזכור, וכפי שהרחיבה המדינה בתשובתה, ביום 10.6.2014 התכנסה המועצה הארצית לדון בהמלצות החוקר. עם תום הדיון החליטה המועצה הארצית לאמץ את כל המלצות החוקר כלשונו, למעט המלצות מסוימות שלא אומצו כלל או שאומצו בליווי תיקונים והבהרות. ביחס לכל המלצה שלא אומצה נכלל נימוק תמציתי, שאותו יש לקרוא במקשה אחת עם החלטותיה הקודמות של המועצה הארצית והמידע התכנוני

שעמד בבסיסן. כמו כן, אין חולק כי בין ההמלצות שאימצה המועצה הארצית נכללו גם המלצות בעלות חשיבות כגון צמצום שטח המתחם הימי לרצועות תשתית בכניסות מהים והאיסור על אחסון קונדנסייט ביבשה (וראו גם פסקה 29 לעיל). נוכח האמור, מצאנו כי דינן של טענות אלו להידחות.

64. בהקשר קרוב, העותרות בבג"ץ 8077/14 טענו כי היה על המועצה הארצית לשמוע בעצמה את העותרות בטרם דחתה את המלצות החוקר הנוגעות אליהן, ובעיקר כך בנוגע להמלצת החוקר לכלול בהוראות התכנית הסדרי שיפוי לוועדות המקומיות בתחומי התכנית; ובדבר הרחקת המתחמים הימיים מערבה. לכך השיבה המדינה כי בהתאם לתקנה 20(ב) לתקנות התכנון והבניה (סדרי נוהל בהתנגדויות לתכנית, סמכויות חוקר וסדרי עבודתו), התשמ"ט-1989, הקובעת כי יראו התנגדויות שנשמעו לפני החוקר כאילו נשמעו לפני מוסד התכנון עצמו, לא הייתה מוטלת על המועצה הארצית כל חובה לשמוע בעצמה את העותרות.

65. הדין בנקודה זו עם המדינה. תקנה 20(ב) הנזכרת קובעת כדלקמן:

| | |
|--|--------------------------|
| <p>(ב) נשמעו התנגדויות בידי חוקר, יראו אותן כאילו נשמעו בידי המוסד המכריע; אולם המוסד המכריע רשאי להזמין לדיון את המתנגדים, כולם או מקצתם, את מגיש התכנית ואת מי שטען טענות בפני החוקר לפי תקנות 12, 13, ו-19(ב), לשם שמיעת טענותיהם לנושא ההתנגדות או ההתנגדויות או לחלק מהן.</p> | <p>שמירת סמכויות</p> |
|--|--------------------------|

על הרציונאל שביסוד ההסדר האמור עמדנו בפסיקתנו זה מכבר:

"תכליתו של מוסד החוקר [...] הינה "לחסוך" את הצורך בשמיעת ההתנגדויות על ידי המוסד התכנוני שנדרש להכריע בהן. זאת, במיוחד בנסיבות כדוגמת המקרה דנן בהן ישנו מספר רב מאוד של התנגדויות ששמיעתן ישירות בפני המוסד התכנוני הייתה יוצרת קשיים אדמיניסטרטיביים ופרקטיים בלתי מבוטלים, ועלולה הייתה להביא לפגיעה בלתי מבוטלת במימושה הראוי של הזכות להתנגדות. לפיכך, כמובן שאין הצדקה להטיל חובה מוחלטת על המוסד התכנוני שנדרש להכריע בהתנגדויות לשמוע פעם נוספת את ההתנגדויות, לאחר שניתנה זכות טיעון למתנגדים בפני חוקר" (עניין רמות, פסקה 19; וראו גם עניין הרי ירושלים, פסקה 5; בג"ץ 10242/03 מילובלובסקי נ'

המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, פ"ד נח(6) 673,
676-677 (2004).

עולה אפוא כי על המועצה הארצית לא הייתה מוטלת חובה שבדין לזמן את העותרים או את נציגיהם להישמע לפנייה (עניין מתיישבי תימורים, פסקה 15) ולכן אין בעניין זה כשלעצמו כדי להעיד על פגם המצדיק את התערבותנו. בשולי הדברים יוער כי העותרים גם לא הצביעו על טעם מיוחד שבגיננו היה מקום לקבוע כי בנסיבות העניין היה על המועצה הארצית לזמן את העותרים לשמיעה ישירה לפנייה (והשוו לעניין רמות, פסקה 19; עניין הרי ירושלים, פסקה 5).

טענות נוספות הנוגעות להוראות התכנית

(א) התכנית אינה מפורטת במידה המאפשרת להוציא מכוחה היתרי בניה

כללי

66. אחת מן הטענות המרכזיות לפנינו היא כי תמ"א 37/ח אינה עומדת בדרישות הדין לצורך סיווגה כתכנית מפורטת שמכוחה ניתן להוציא היתרי בניה. טרם נידרש לטענה ראוי להזכיר כי תמ"א 37/ח היא תכנית מתאר ייחודית ומורכבת. הניסיון ליצור תכנון ארוך טווח בתנאים מוגברים של חוסר וודאות חייב את המועצה הארצית לאמץ מודל תכנוני יצירתי אשר מצד אחד יהיה מפורט דיו כדי שהתכנית תוכל להיחשב למפורטת לצורך מתן היתרי בניה; ומצד שני יאפשר גמישות תפקודית מספקת כך שבבוא העת יוכלו יזמי הגז לקדם את מודל הפיתוח הרצוי להם מבלי להידרש להפקדת תכנית מפורטת. עורכי התכנית סברו כי הדרך המיטבית להתגבר על המתח שבין שתי התכליות הללו היא על ידי שילוב של כמה מרכיבים: מודל תכנוני משולב הכולל ייעוד שטחים בים וביבשה; בחינה סביבתית המבוססת על תרחישי קיצון שממנה יגזרו מגבלות מחמירות המתאימות לתרחישי הקיצון; ואימוץ כלים תכנוניים ייעודיים וייחודיים המשאירים מידה מוגבלת של שיקול דעת תכנוני לשלב היתר הבניה, שעוד ידובר בהם בהרחבה להלן. ואולם, לעמדת העותרים, מסגרת תכנונית זו אינה אך "גמישה" – כטענת המדינה – אלא חסרה, ותוצאתה היא כי הכרעות תכנוניות כבדות משקל שהיו צריכות להתקבל בשלב התכנון הראשי תתקבלנה בשלב היתר הבניה, הרחק מעיניהם הבוחנות של המועצה הארצית והציבור השותף להליך, ובניגוד לעקרונות ההליך התכנוני. להשקפתם, בשים לב להיקף המידע שצפוי להתברר בשלב היתר הבניה, ונוכח ההוראות התכנוניות שצפויות להיגזר ממנו, אין אלא להסיק כי

בשלב זה התכנית אינה יכולה להיחשב כתכנית מפורטת שמכוחה ניתן להוציא היתרי בניה, ובמיוחד כך ביחס למתחמים הימיים.

67. המדינה דחתה טענה זו. לדידה, התכנית עומדת בדרישות הדין לצורך סיווגה כתכנית מפורטת. המדינה מכירה בכך שקיים פער בין מידת הפירוט הקיימת ביחס למתחמים היבשתיים לזו הקיימת ביחס למתחמים הימיים. פער זה מוסבר לדידה על ידי השונות המהותית בין הסביבה היבשתית לבין הסביבה הימית, המתאפיינת, בין היתר, בחוסר יציבות, בהיעדר הסדרה סטטוטורית, במיעוט שימושים ובמיעוט סוגי הפעילות האנושית המתבצעת בתחומיה. אף על פי כן, לעמדת המדינה אין בשוני זה כדי לפגום בסיווגה של התכנית כתכנית מפורטת שמכוחה ניתן להוציא היתרי בניה למתקנים שהקמתם תתבקש בעתיד.

68. האמנם עונה תמ"א 37/ח על האפיונים הנדרשים מתכנית מפורטת? שאלת הפירוט הנדרש בהקשר זה נבחנה בפסיקתנו לא אחת. עמדנו על כך כי תחילת הדרך הפרשנית מצויה בהוראת סעיף 145(ז) לחוק התכנון והבניה הקובע כי על תכנית מפורטת לכלול לכל הפחות את פירוט ייעודי הקרקע; את החלוקה למגרשים או לחלקות וגבולותיהם; את קווי בניין, מספר הקומות או גובה הבניינים; ואת שטחי הבניה המותרים. תכנית מפורטת יכול שתהיה גם תכנית שלא הוכתרה כתכנית מפורטת, ובלבד שבחינה מהותית תלמד כי התכנית כוללת הוראות מפורטות דיין בעניינים האמורים. תכליתה של דרישת התכנית המפורטת היא להבטיח כי בשלב היתר הבניה לא תתקבלנה החלטות תכנוניות עקרוניות, אשר על פי טיבן וההשלכות שבצדן היו צריכות להתקבל בהליך תכנוני סדור, פומבי ופתוח להתנגדויות (עניין אדמ טבע ודין הראשון, בעמ' 691-693; עניין אדמ טבע ודין השני, בעמ' 834-843). כתוצאה מכך, שלב היתר הבניה אמור להתאפיין בביצוע בפועל של בינוי ושימוש במקרקעין בהתבסס על הכרעה תכנונית קודמת המבטאת איזון רצוי בין מכלול האינטרסים הנוגעים לתא השטח המסוים. עמדה על כך השופטת א' פרוקצ'יה בעניין ועדת ערר מחוזית, חיפה:

"בהיות היתר הבנייה אמצעי למימוש התכנון הקיים בשטח, הדעת נותנת כי עליו להיגזר מתכנית שיש בה פירוט מספיק על-מנת שתשמש תשתית נורמטיבית נאותה לביצוע הבנייה. ככל שהתשתית כללית יותר ובלתי מפורטת, כך גוברת הסכנה כי יינתן היתר ביצוע שאינו נשען על נורמות תכנוניות מאושרות, ועלולה להיפתח דרך לפיתוח הקרקע באופנים שלא עברו מסננת הליך תכנוני מוסדר ומבוקר על-ידי מוסדות התכנון, כמקובל [...] היתר בנייה אינו יכול למלא את החסר בתכנון מפורט, אלא עליו להיגזר ולנבוע מתכנון מפורט

של השטח אשר נעשה במסלול תכנוני תקין כקבוע בחוק. מכך עולה כי בטרם יוצא היתר בנייה, יש צורך בקיום תכנית בדרגת פירוט סבירה אשר תקבע את הפרטים הנוגעים לבנייה על המקרקעין ולשימוש בהם [...] מתן היתרי בנייה על-פי תכנית כללית ובלתי מפורטת עשוי להיות שקול למתן היתר בלא תכנית כלל. הוא כרוך בחופש פעולה בלתי מוגבל, או מוגבל באופן חלקי בלבד, של הרשות המעניקה את ההיתר. הוא עשוי לחרוג מתפיסות תכנוניות בסיסיות של המרחב התכנוני הכולל ושל התכנון הנקודתי הראוי" (ע"א 7654/00 ועדת ערר מחוזית, חיפה נ' חברה לבנין הירדן בע"מ, פ"ד נז (2) 895, 904-905 (2003)) (להלן: עניין ועדת ערר מחוזית, חיפה).

69. עמדתי על כך אף אני בעניין העמותה למען איכות חיים:

"מידת הפירוט הנדרשת לשם הוצאת היתר לא נגזרת בהכרח משמה של התכנית ואין היא חייבת להימצא דווקא בתכנית הקרויה "מפורטת" [...] השאלה אם מותר לתת היתר בנייה על סמך תכנית מתאר בלא להידרש לתכנית מפורטת תלויה במידת הפירוט הכלולה בה: מקום שהתכנית קובעת עקרונות כלליים בלבד, היא לא תוכל לשמש בסיס למתן היתרים; ואילו מקום שכלולות בה הוראות ברמת פירוט מספקת בשאלות התכנוניות המרכזיות שעל הפרק – ניתן יהיה לתת היתר על פיה [...] ויובהר, כי רמת הפירוט הנדרשת בהוראות תכנית לשם מתן היתר בנייה נגזרת גם מאופי ההיתר המבוקש והבנייה המתוכננת להתבצע מכוחו. ככל שמדובר בבנייה שלה השלכות תכנוניות רחבות על סביבתה – תידרש רמת תכנון מפורטת יותר" (ע"מ 7171/11 העמותה למען איכות חיים וסביבה בנהריה נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה, פסקה 26 (12.8.2013)) (להלן: עניין העמותה למען איכות חיים) (בקשה לדיון נוסף נדחתה: דנ"מ 5835/13 העמותה למען איכות חיים וסביבה בנהריה נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה נהריה (22.10.2013)); וראו גם ע"מ 1489/13 המינהל הקהילתי לשכונת בית צפאפא נ' עיריית ירושלים, פסקאות 23-25 (26.1.2014)).

70. בבואנו ליישם את אמות המידה האמורות ביחס לתמ"א 37/ח – על הוראותיה, תשריטיה ונספחי הבינוי המנחים הנלווים לה – נמצאנו למדים כי מידת הפירוט של התכנית אינה אחידה. בכל הנוגע למתחמים היבשתיים המיועדים להקמת תחנות הקבלה, התכנית מתאפיינת במידת פירוט רבה. התכנית מפרטת את הגושים והחלקות שבהם תחול והיא כוללת הוראות ברורות בדבר השימושים המותרים בקרקע, מיקום מסדרון הצנרת ורוחבו, אורכיהן של רצועות האספקה וההולכה, גבולותיהם של מתקני הקבלה ומיקומם במרחב התכנוני. התכנית קובעת גם את מרחקי ההפרדה המקסימליים ביחס

לחומרים מסוכנים. התכנית מקצה גם את היקף הקרקע המיועד לכל אחד מהשימושים החזויים במתחם תחנות הקבלה היבשתיות כגון: שטח למתקן קבלה וטיפול בגז, שטח לתחנת גז (מטופל) של נתג"ז, שטח למכלי דלקים, שטח פריקה וטעינה למשאיות ועוד (ראו בעמ' 3-4 להוראות התכנית); את ייעודם של שטחים לשימושים נלווים ואת תחומי מגבלות הבניה והמגבלות הסביבתיות הנוספות (כגון מרחב נטול מקורות הצתה או אזור אסור לשהיית אדם). עוד קובעת התכנית את זכויות הבניה המותרות מכוחה, את הגבהים המותרים לבניה, את קווי הבניין וכיוצא באלה. בנוסף, את התכנית מלווה תשריט בקנה מידה של 1:5000, קנה מידה מקובל בתכניות מפורטות, ונספחים מנחים בנושאי בינוי, צנרת ותנועה. נוסף על כך, סעיף 4.2.2(ה) להוראות התכנית קובע במפורש כי "לא ניתן לשנות יעוד שטח תחנת הקבלה או להוסיף שימושים [...] אלא בתכנית מתאר ארצית, אשר תקבע כי היתר בניה מכוחה יינתן רק לאחר פרסום הבקשה להשגות הציבור". הוראה זו מטילה מגבלה תכנונית נוקשה על שטחי תחנות הקבלה, כך שכל שינוי ביעוד הקרקע או הרחבת השימושים המותרים בה יעשה רק על ידי המועצה הארצית עצמה.

71. נדמה אם כן כי בהיבט היבשתי החסר העיקרי הוא בשאלת הבינוי הפנימי בתחנות הקבלה שכן התכנית אינה משרטטת את מיקומם המדויק של כל אחד מהמתקנים שיצטרפו להיבנות בתחומיהן ומותרת עניין זה למסמך העקרוני שיהיה על היזם לצרף לבקשה להיתר הבניה (הגם שיועזר כי את התכנית מלווה נספח בינוי מנחה הכולל הצעות בהקשר זה). האם חסר זה צריך להוביל למסקנה כי התכנית אינה מפורטת דיה ביחס למתחמים היבשתיים כך שיש להפקיד תכנית מפורטת נוספת להתנגדויות הציבור בטרם ניתן יהיה להקים תחנת קבלה יבשתית? להשקפתי, התשובה לשאלה זו צריכה להיגזר מהשאלה אם בשלב היתר הבניה צפויות להתקבל החלטות תכנוניות שעל פי טיבן היו צריכות להתקבל בהליך פומבי ופתוח להתנגדויות. מצאתי כי בנסיבות העניין יש להשיב בשלילה על שאלה אחרונה זו. הראינו זה עתה כי תמ"א ח/37 קבעה בצורה מפורטת את מיקומם של תחנות הקבלה, את היקפי הבינוי המותרים בהן, את סוגי השימושים בקרקע, את המגבלות שיחולו בתחומן ובסביבתן, את קווי הבניין, את מרחקי הפרדה, מיקום מסדרון הצנרת ורוחבו ועוד. לציבור הרחב, שבקהלו באו גם העותרים, ניתנה הזדמנות נרחבת להידרש להיבטים אלה כולם. לפיכך, טיבו המדויק של הבינוי הפנימי בתחנות הקבלה לא צפוי לשנות מהמסגרת התכנונית הכללית; והוא אינו יוצר פוטנציאל חדש לסיכונים בטיחותיים, ביטחוניים או אחרים שלא נבחנו במסגרת תסקיר תרחישי הקיצון שנערך. חסר מוגבל זה בתכנון הפנימי של תחנות הקבלה אינו גורע אפוא מהיותה של התכנית מפורטת בכל הנוגע לתחנות הקבלה היבשתיות על פי אמות המידה שעליהן עמדנו. למותר לציין, בצד האמור, כי

הדברים אמורים בהתייחס למתווה בינוי, פיתוח והפקה הגודרים עצמם על מכלול היבטיהם ל"מעטפת ביצועים" שנקבעה בתכנית ושנסקרה במסגרת תרחישי הקיצון הסביבתיים.

המתחמים הימיים

72. שונים הם פני הדברים ככל שמדובר בתכנון המתחמים הימיים בתכנית. עיון במידת הפירוט הקיימת בתכנית בנוגע למתחמים הימיים, ובמיוחד בהשוואה למידת הפירוט ביחס למתחמים היבשתיים שעליה עמדנו זה עתה, מלמדת כי הפירוט מוגבל יותר. קנה המידה של התכנית ביחס למתחמים הימיים הוא 1:75,000. מידת הפירוט הקיימת ביחס לתחנות הקבלה הימיות היא מעטה, עניין המעורר שאלה בשים לב לעובדה שיועדו להן שטחים נרחבים המשתרעים על פני 49,020 דונמים ו-55,867 דונמים במכלול הצפוני והדרומי בהתאמה. מיקומן המדויק של תחנות הקבלה בתוך מרחבים אלה, צפוי להיקבע רק כחלק מהמסמך העקרוני ואין בהקשר זה מגבלה בהוראות התכנית עצמה. להבדיל מתחנות הקבלה היבשתיים, התכנית אינה קובעת חלוקה פנימית כלשהי של תחנות הקבלה הימיות. בנוסף, התכנית אינה מפרטת את ייעודי הקרקע השונים בים, את קווי הבניין לתחנת הקבלה שניתן להקים בו, את מרחקי הבטיחות הנדרשים ועוד. יוצא כי המגבלות היחידות המופיעה בתכנית לגבי המתחמים הימיים הן היקף הבניה המותרת והגבלת הבניה לגובה, שאז מגבילה התכנית את הבניה ל-80 מטרים מעל פני הים (מלבד את לפיד החירום (Flare) שגובהו מוגבל ל-135 מטרים מעל פני הים).

73. כאמור לעיל, המדינה טענה כי מידת הפירוט השונה ביחס למתחמים הימיים היא אינהרנטית לכך שמדובר בתכנון ימי; וביתר שאת בתכנית דגן המבקשת ליתן מענה תכנוני ארוך טווח לטיפול בגז עבור תגליות קיימות ועתידיות. בצד זאת הדגישה המדינה כי עיקר השטח הימי בתכנית נועד להעברת צינורות על קרקעית הים, כאשר לתחנות הקבלה הימיות נקבעו מתחמים מוגדרים.

74. כבואנו לבחון את הטענות בדבר מידת הפירוט בחלקיה הימיים של התכנית, מובן כי עלינו להניח כי השונות בין מאפייני הסביבה הימית לסביבה היבשתית עשויה להשפיע על דפוס התכנון הסטטוטורי. אין ספק כי בין המרחב הימי לבין המרחב היבשתי ישנם הבדלים ניכרים ביחס להסדרת הקרקע, למאפייניה, להיקף הפעילות האנושית המתבצעת בה ולמידת ההגבלות התכנוניות החלות בה. אך מובן כי בכל אלה יש כדי להביא לשוני מהותי בדרך תכנונה של סביבה ימית ולמידת הפירוט המתחייבת

בהשוואה לסביבה יבשתית. השאלה מהי מידת הפירוט המתחייבת כדי לקבוע שתכנונו של תא שטח ימי הוא מפורט דיו לצורך מתן היתר בניה היא מורכבת וטרם זכתה לדיון מפורט בפסיקתנו. אף על פי כן, גם המרחב הימי מחייב תכנון סדור שבגדרו תתקבל הכרעה מוסדית שיטתית בין אינטרסים ציבוריים מתחרים ומתוך ראייה ארוכת טווח.

75. זה המקום להעיר כי בעשורים האחרונים התפתחו בעולם מגוון גישות ושיטות להתמודדות עם ריבוי השימושים בשטחים ימיים ועם הצורך לניהול ותכנון מרחבי כולל שלהם (המוכר בלועזית כ-Marine Spatial Planning או Maritime Spatial Planning) (להלן: תכנון ימי מרחבי). המדובר בתפיסת תכנון כוללת המבקשת להסדיר את כלל השיקולים והשימושים הרלוונטיים למרחב הימי כגון שיקולי הגנת הסביבה ושימור טבע; שימושים מסחריים בים כגון דיג ונמלים; שימושי פנאי; תחבורה ימית; שימושים הדרושים לתעשיית האנרגיה (מתקני גז, נפט, רוח וגלים); הטמנת פסולת; מחקר מדעי; שימוש צבאי; שימור היסטורי וארכיאולוגי ועוד (ראו למשל רשימת שימושים נפוצים במדריך לתכנון ימי שהוציא ארגון אונסק"ו CHARLES EHLER & FANNY DOUVERE, U. N. EDUC., SCI. & CULTURAL ORG., MARINE SPATIAL PLANNING: A STEP-BY-STEP APPROACH TOWARD ECOSYSTEM-BASED MANAGEMENT, IOC Manual and Guides No. 53 55 (2009) זמין כאן).

76. תפיסת התכנון הימי המרחבי אומצה בשורה של מדינות וארגונים בעולם, הן באופן סטטוטורי, הן כעניין של מדיניות. בשנת 2008 פרסמה נציבות האיחוד האירופי מפת דרכים לתכנון ימי מרחבי כחלק מתפיסת ניהול הימים האירופאיים (*Roadmap for Maritime Spatial Planning: Achieving Common Principles in the EU*, COM (2008) 791 final (Nov. 25, 2008) זמין כאן); ואילו בשנת 2014 האיחוד האירופי אימץ דירקטיבה שמיועדת להוות מסגרת לתכנון ימי מרחבי, ומורה למדינות החברות לפתח מדיניות ימית משולבת ולהכין תכניות ימיות מרחביות (Directive 2014/89 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on Establishing a Framework for Maritime Spatial Planning, 2014 O.J. Spec. ed. (L 275) 135, זמין כאן; להלן: הדירקטיבה). בין היתר, הדירקטיבה מורה למדינות לקחת בהכנת התכניות בחשבון את יחסי הגומלין בין הים ליבשה (סעיף 4(2) לדירקטיבה); לאפשר השתתפות מוקדמת בהליך של הציבור, בעלי עניין והרשויות הרלוונטיות (סעיף 9 לדירקטיבה); לארגן ולהנגיש את המידע הרלוונטי להכנת התכניות (סעיף 10 לדירקטיבה); לשתף פעולה עם מדינות אחרות – חברות באיחוד האירופי ושאינן חברות באיחוד האירופי – בעת הכנת התכניות (סעיפים 11-12

לדירקטיבה) ולבסוף להכין את התשתית המשפטית הנדרשת להכנת התכניות עד ספטמבר 2016 (סעיף 15 לדירקטיבה).

77. בהתאם למדיניות האיחוד האירופי, מספר מדינות באירופה אימצו זה מכבר מדיניות של תכנון ימי מרחבי. דוגמה בולטת במיוחד היא בריטניה, שבה החל משנת 2009 קיים משטר תכנון ימי מפורט, מקביל למשטר התכנון היבשתי. כך, חוק הגישה הימית והחופית משנת 2009 (Marine and Coastal Access Act, 2009, c. 23) (להלן: חוק התכנון הימי הבריטי) הקים את ארגון הניהול הימי (The Marine Management Organization, MMO; סעיף 1 לחוק התכנון הימי הבריטי) שאחראי על ניהול כלל ההיבטים בימים הסובבים את שטח בריטניה כגון דייג, שייט, אנרגיה, סביבה וכיוצא באלה. מכוחו של חוק זה מוסדו שלושה רבדים של הסדרה תכנונית ימית: ברובד העליון מצויה הצהרת המדיניות הימית הניתנת בידי השר האחראי (סעיף 44 לחוק התכנון הימי הבריטי) הנוגעת לכלל האזורים הימים הבריטיים ושמטרתה להנחות את הגורמים האחראים לתכנון – ארגון הניהול הימי ובמקומות של ממשק עם משטר התכנון היבשתי, גם רשויות התכנון המקומיות (סעיף 51(6) לחוק התכנון הימי הבריטי); ברובד השני מצויות התכניות הימיות האזוריות (Marine Plans). תכניות אלו כוללות שיקוף מצב קיים של שימוש בשטחי הים לדייג, שייט מסחרי, חקלאות ימית, שימור ימי, תיירות ופנאי ותעשיות שונות; וקריטריונים לתכניות עתידיות לשימוש כגון הגדרת אזורים בהם יש לתת עדיפות לתעשייה מסוימת או לשימור ימי. ברובד השלישי מצויות החלטות, היתרים ורישיונות פרטניים לשימוש בשטח ימי שאישורם כפוף – בדומה לתכנון היבשתי – לתכניות הימיות ולהצהרת המדיניות הימית.

78. תכנון ימי מרחבי קיים באזורים נוספים בעולם. באוסטרליה למשל נערך תכנון ימי מרחבי לאזור שונית המחסום הגדולה (Great Barrier Reef), ששטחה משתרע על כ-345,000 קילומטרים רבועים, שטח הגדול פי כ-400 משטח תמ"א 37/ח) מכוח החוק להגנה על השונית (Great Barrier Reef Marine Park Act, 1975 (Cth) pt 5). החוק מורה כי יוכנו תכניות אזוריות (zoning plans) לחלקי השונית השונים על ידי רשות פארק שונית המחסום הגדולה (סעיף 32A לחוק להגנת השונית); כי הרשות תודיע לציבור טרם הכנת תכנית ותיתן לציבור אפשרות להעיר הערות בשלב מקדים זה (סעיף 32C(1) לחוק להגנת השונית); כי על הרשות להכין עקרונות מנחים לתכנית ולאשרם בידי השר הממונה (סעיף 34 לחוק להגנת השונית); כי על הרשות להכין הצהרות השפעה סביבתית, כלכלית וחברתית צפויה של התכנית (סעיף 35 לחוק להגנת

השונית); כי על הרשות לפרסם את התכנית לידיעת הציבור ולהתחשב בהערות שהתקבלו ממנו טרם הגשת התכנית לאישור השר (סעיף 35B לחוק להגנת השונית).

79. גם בארצות הברית כמה מדינות אימצו או מצויות בתהליך אימוץ של מסגרות לתכנון ימי מרחבי. במדינת וושינגטון, חוק התכנון והניהול הימי מ-2010 הורה לצוות הסוכנויות המשולב הימי (Marine Interagency Team) להכין תכניות ניהול אזוריות לשטחים הימים של מדינת וושינגטון, לרבות השטחים הכלכליים הבלעדיים – שכוללות תכנון ימי מרחבי מבוסס תשריטים – שיכפילו את פעילות רשויות המינהל המדינתיות והמקומיות להוראותיה (Wash. Rev. Code § 43.372.040-50 (2010)). בדומה לכך, חוק האוקיאנוס במסצ'וסטס (2008 Mass. Acts 114) מורה לשר האנרגיה והסביבה המדינתי לפתח תכנית ניהול ימית משולבת (integrated ocean management plan) שאליה יוכפפו ההיתרים והאישורים השונים הנוגעים לשימוש במרחב הימי (שם, בסעיף 2(e)). מדינות אמריקאיות נוספות פיתחו תכניות ניהול ותכנון לשטחים ימיים כגון הוואי (ראו Haw. Rev. Stat. § 205A-2 & 3) ורוד איילנד (ראו (2012) R.I. Gen Laws § 46-23-6(1)). בנוסף למדינות השונות, הממשל הפדרלי האמריקאי מקדם אף הוא תכנון ימי מרחבי. מועצת האוקיאנוס הלאומית, הפועלת מכוח צו נשיאותי, פרסמה מדריך לתכנון ימי שמטרתו לקדם ולהכווין תכנון אזורי ברמה המדינתית והמקומית באמצעות הקמת צוותים בין ממשלתיים וולונטריים (ראו: NATIONAL OCEAN COUNCIL, MARINE PLANNING HANDBOOK (2013)). זמין כאן).

80. ייאמר מיד כי סקירה השוואתית זו נעשתה בזהירות יתירה, בשים לב, בין היתר, למשטר התכנוני השונה במדינות השונות (וראו גם בג"ץ 7385/13 איתן מדיניות הגירה ישראלית נ' ממשלת ישראל, פסקה 72 לחוות דעתי (22.9.2014)); דפנה ברק-ארז "משפט השוואתי כפרקטיקה – היבטים מוסדיים, תרבותיים ויישומיים" דין ודברים ד 81, 83-91 (2008)). המרחב הימי הישראלי ופוטנציאל השימושים בו קטנים לאין שיעור מהמרחבים הימיים של המדינות שהזכרנו שבהן המרחב הימי הוא מרחב כלכלי, היסטורי ותרבותי מפותח ביותר. בישראל דומה כי תכנון מרחבי ימי הוא תהליך המצוי בראשיתו. בשנים האחרונות מקדם משרד הפנים "פרויקט מרחב ימי" שמטרתו "לקדם גישה תכנונית-אסטרטגית וארוכת טווח לתכנון ולפיתוח הימי העתידי". הפרויקט מאמץ תפיסות של מדיניות אינטגרטיבית למרחב הימי (Integrated Maritime Policy (IMP) ותכנון ימי מרחבי (ראו: "פרויקט מרחב ימי – תהליך" אתר משרד הפנים, זמין כאן). עם זאת, פרויקט זה טרם הושלם ותוצריו – כגון הקמת מאגר מידע לגבי המרחב הימי – טרם הושלמו אף הם. כמו כן, בדצמבר 2014 הונחה על שולחן

הכנסת מטעם הממשלה הצעת חוק האזורים הימיים, התשע"ה-2014, ה"ח 909, 502. סעיף 16 להצעת החוק מציע כי הממשלה תאשר, לפי הצעת שר הפנים, מסמך מדיניות ארוך טווח להסדרת מכלול הפעילויות באזור הכלכלי הבלעדי שבו יקבעו עקרונות, יעדים וסדרי עדיפויות לעניין הפעילויות והשימושים באזור הכלכלי הבלעדי; וכי כל גורם המפעיל סמכות באזור זה יפעל בהתאם למסמך המדיניות כשסטייה ממנו תדרוש את אישור הממשלה.

81. ובחזרה לדיוננו. נוכח הסעד שניתן בהליך זה כפי שיפורט להלן בגין נושאים אחרים שהועמדו להכרעתנו, תחזור התכנית לשולחנה של המועצה הארצית. משכך, נמנעים אנו מקביעת מסמרות באשר למידת הפירוט הנדרשת בהתייחס למתחמים הימיים. בצד האמור סבורים אנו כי במצב הקיים – שבו מתייחסת התכנית למתחמים הימיים בצורה כללית בלבד (כאמור בפסקה 72 לעיל) ומגבילה למעשה רק את היקף הבינוי – כ-600,000 מ"ר מותרים לבניה בכל אחד מהמתחמים הימיים, הצפוני והדרומי – ואת גובה הבניה המותרים, שאלה היא אם מידת הפירוט הקיימת בתכנית איננה מספקת. מאחר שהתכנית תחזור ממילא אל שולחנה של המועצה הארצית, כפי שיפורט בהמשך, אנו מורים כי זו תשוב ותידרש גם לכך, בשים לב לאמור בפסק דיננו זה.

82. סיכום ביניים: ייחודה של תמ"א 37/ח ומנגנוני הגמישות שהוכללו בה עמדו בבסיס טענת העותרים שלפיה התכנית אינה מפורטת די הצורך כדי לאפשר הוצאת היתרי בניה ישירות מכוחה של התכנית – טענה שנדחתה בהתייחס למתחמים היבשתיים אך נמצא כי נדרשת בחינה נוספת בהתייחס למתחמים הימיים. עתה נפנה לבחון מקבץ נוסף של טענות הנובע אף הוא ממאפייניה האמורים של התכנית, ומתמקד במנגנוני הגמישות עצמם ובפגמים הנטענים באימוצם ובהפעלתם.

(ב) התנ"ס ככלי תכנוני – האם מטיג הוא את גבולות התסקיר?

83. הטענה הראשונה לפנינו נוגעת לעצם אימוץ מנגנון התנ"ס, היא תכנית הניהול הסביבתי. לטענת העותרות בבג"ץ 8077/14, התנ"ס איננה אלא תסקיר השפעה על הסביבה כמשמעו בחוק התכנון והבניה הנדחה לשלב היתר הבניה בניגוד לחוק התכנון והבניה ולעקרונות הליך התכנון. לעומת זאת, המדינה הדגישה כי התנ"ס איננה מחליפה את התסקיר אלא נגזרת ממנו ומשלימה אותו; כי התסקיר שנערך לתכנית עומד בכל דרישות הדין; כי הצורך בתנ"ס נובע מפערי המידע בין שלב התכנון לבין שלב היתר הבניה המאפיינים את תמ"א 37/ח; כי מדובר באמצעי תכנוני מוכר ומקובל

בעולם אשר ההחלטה לאמצו בתכנית התקבלה בתום תהליך לימוד יסודי, על דעת המשרד להגנת הסביבה; וכי מדובר בהחלטה תכנונית מובהקת הנטועה היטב במתחם הסבירות. לבסוף, דחתה המדינה את הטענה שלפיה יש פסול בכך שהתנ"ס לא תעמוד להתנגדות הציבור שכן זכות זו מומשה בצורה מלאה במסגרת האפשרות להעיר ולהשיג על ממצאי התסקיר, שממילא כלל את כל התרחישים הרלוונטיים בשים לב לסקירת תרחישי הקיצון.

84. האמנם עולה התנ"ס כדי תסקיר שצריך היה להתבצע כחלק מהליך תכנוני נפרד אגב הפקדת תכנית מפורטת? לאחר עיון מצאנו כי יש להשיב לשאלה זו בשלילה. כידוע, "תסקיר השפעה על הסביבה" מוגדר בסעיף 1 לחוק התכנון והבניה:

הגדרות "תסקיר השפעה על הסביבה" או "תסקיר" – 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.

החובה לערוך תסקיר בסוגי תכניות המפורטים בתקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשס"ג-2003 (להלן: תקנות התסקירים), מוטלת על מגיש התכנית הנדרש לערוך את התסקיר בהתאם להנחיות שקיבל מאת מוסד התכנון (יוער כי הנחיות אלו מתבססות על המלצות היועץ הסביבתי, הוא נציג המשרד להגנת הסביבה. ראו סעיפים 2 ו-7 לתקנות התסקירים). הנושאים שבהם צריך לעסוק התסקיר קבועים בסעיף 8(ב) לתקנות התסקירים:

תוכן התסקיר (ב) תסקיר יכלול מידע מקצועי מלא ומדויק, וכן את הממצאים הנובעים ממנו, בענינים המפורטים להלן [...]:

- (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 [...] (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 [...] כתוצאה מביצוע התכנית, לרבות מהתשתיות הדרושות לביצועה;
- (5) ממצאי התסקיר והצעות לאמצעים למניעת השפעות שליליות על הסביבה [...]

85. אכן, במצב הדברים השכיח יערך תסקיר בשים לב למיזם מוגדר שנתוניו ידועים. כך למשל יידרשו עורכי התסקיר לבחון מה יהיה היקף הפגיעה בשטחים פתוחים ובבעלי חיים עקב הקמת כביש מסוים בתוואי נתון; או מהו היקף הפליטות המזוהמות הצפויות עקב הקמת מפעל תעשייה והאם בשל כך יש להרחיק את המפעל ממקומות ישוב. להבדיל, עורכי התסקיר שליווה את תמ"א 37/ח נאלצו להתמודד עם שאלה מופשטת ומורכבת בהרבה: מהן ההשפעות הסביבתיות של הקמת מתקן טיפול בגז, לפי כל אחת מהטכנולוגיות הידועות כיום, בים או ביבשה. מורכבות זו עמדה לנגד עיני מוסדות התכנון וליוותה את הליך התכנון לאורך כל שלביו. בחוות הדעת של המשרד להגנת הסביבה ביחס לתסקיר ניתן למצוא התייחסות לכך:

"יש לזכור כי מדובר במקרה תכנוני ייחודי, בו נערכת תכנית מאפשרת רחבה לתשתיות אנרגיה לאומיות, כאשר מספר מרכיבים חשובים אינם ידועים בשלב הזה ובהם הרכב החומר שיופק מקרקעית הים, תכניות ההקמה והטכנולוגיה שבה יעשה שימוש. הבחינה הסביבתית בתסקיר, כמו גם המלצותיו, הותאמו למידע הקיים בשלב זה ולמידת הפירוט של התכנית. חוות דעת זו מתייחסת לפערי המידע בין שלב התכנון לשלב הביצוע, ומציעה לגשר עליהם באמצעות הכנת תכנית

ניהול סביבתית (תנ"ס) (המשרד להגנת הסביבה, תמ"א 37/ח (מתקני טיפול בגז טבעי מתגליות) – חוות דעת לתסקיר השפעה על הסביבה 3 (7.11.2013), זמין כאן; ראו גם החלטת הוולנת"ע מיום 14.2.2012).

86. כדי להתגבר על קושי זה החליטה המועצה הארצית, כבר בשלביו המוקדמים של ההליך התכנוני, ועל דעת כלל גורמי התכנון, ובמיוחד המשרד להגנת הסביבה (הוא הגורם המקצועי האמון על הנושא. ראו הגדרת "יועץ סביבתי" בסעיף 1 לתקנות התסקירים) לאמץ בהוראות התכנית את מנגנון התנ"ס. התנ"ס נזכרת בסעיפים 6.3(א) ו-6.6 להוראות התכנית. סעיף 6.3(א) קובע כי על יזם המבקש לקבל היתר בניה מכוח התכנית לצרף לבקשתו להיתר "תכנית ניהול סביבתי (תנ"ס) ומסמכים נלווים, בהתאם לפירוט בסעיף 6.6 ולנספח הנחיות להכנת תנ"ס". סעיף 6.6 להוראות התכנית מסביר מהי התנ"ס וקובע כי עליה לכלול התייחסות לסוגיות הבאות:

א. מזעור השפעות בעת הקמת מערכת הגז והפעלתה בהתייחס לנושאים הבאים:

1. זיהום אויר ויעילות אנרגטית – אמצעים להפחתת פליטות מהקמת מערכת הגז ומפעולות מתקן הקבלה, ובכלל זה צמצום ומניעת פליטות מהנשב, מהלפיד, וממתקנים אחרים העובדים על שריפת דלק וצמצום פליטות לא מוקדיות מהציוד ומהחיבורים בין הצנרות.

2. הזרמות לים – אמצעים לאיסוף, טיפול וסילוק שפכים סניטריים משטחי המתקנים הימיים וכן הזרמת מי מוצר ומי בדיקת לחץ לים.

3. זיהום קרקע, מי תהום ומים עיליים – מניעת זיהום הקרקע ומי התהום בזמן עבודת ההקמה, בהתבסס על סקר הידרולוגי-סביבתי, טיפול בתשטיפים היוצאים ממתקן הקבלה ומניעת דליפות מהצנרת.

4. בטיחות חומרים מסוכנים – אמצעים לגילוי ולהשתלטות על דליפות גז, למניעת שפך ופיזור נוזלים ולמניעת שריפות והתפשטותן.

5. סיכונים גיאולוגיים וסייסימיים – ביצוע סקר תגובות אתר, חקירת [ת]שתית והצגת האמצעים הנדרשים למניעת נזקים למתקנים ולצנרת כתוצאה מהתנזלות וגלישת קרקע, תכנון המתקנים הימיים לעמידות בעומסים הסיסמיים ובפני גלי צונאמי.

6. פסולת – אמצעים והנחיות לאחסון פסולת ופינויה לאתרים מורשים.

7. רעש ותאורה – אמצעים להפחתת השפעות רעש ותאורה ממתקני הקבלה ועבודות הקמת מערכת הגז, לנושא הרעש – בדגש על הנחת הצנרת בים, הכל בהתבסס על נספח אקוסטי שיאושר ע"י המשרד להגנת הסביבה. צמצום השפעת התאורה ואמצעים לצמצום פגיעה בעופות.

8. ערכי טבע ונוף – הכנת מסמכי שיקום נופי לצמצום הפגיעה הנופית בשלב הקמת המתקנים והנחת הצנרת; עריכת סקר צומח ייחודי ושיקום בתי גידול באתר העבודה; צמצום פגיעה בסביבה הימית בהתבסס על סקר בתי גידול בקרקעית הים; שילוב המתקנים בסביבתם על בסיס מסמך נופי; שיקום נופי.

ב. מעקב ובקרה אחרי יישום תכנית הניהול הסביבתי, ובכלל זה קביעת פרמטרים לניטור והגדרת דרישות הדיור.

ג. עמידה בסף רעשי זרימה".

נציין גם כי התנ"ס תוכן על פי נספח ההנחיות להכנת תנ"ס שהוא חלק ממסמכי התכנית המחייבים (להלן: נספח ההנחיות). פרטים נוספים על טיבה של התנ"ס ניתן ללמוד מדברים המופיעים בפתח נספח ההנחיות:

"מערכת הניהול הסביבתי תציג כיצד הדרישות הסביבתיות נקבעות, מתוכננות, מיושמות, מתועדות, ובמידת הצורך מעודכנות [...] התנ"ס תשמש כלי לניהול ההשפעות, כולל התמודדות עם תוצאות או אירועים בלתי צפויים. יש לשים דגש על מניעה או בקרה של השפעות בזמן התרחשותן. תהליך זה כולל שישה שלבים עיקריים:

- יישום אמצעים לצמצום מפגעים, בעיתוי, באופן ובמקום הנכונים.
- ניטור ההשפעות הצפויות להיות משמעותיות.
- הערכת היעילות של האמצעים לצמצום מפגעים, בדגש על פעולות שלא נוסו בעבר או טכנולוגיות חדישות.
- נקיטת צעדים מידיים כאשר ההשפעות מאיימות לחרוג מן התקנים הסביבתיים, לפגוע בשטחים מוגנים, ייעודיים, וכו'.
- עדכון הוראות ליישום אמצעים לצמצום מפגעים בהתאם למסקנות מהשלבים הקודמים.

▪ עדכון תכנית הניטור מעת לעת על בסיס ממצאי הניטור.

האחריות ליישום התנ"ס היא על בעל הרישיון (WS),
בעמ' 5).".

87. ובחזרה לענייננו. אין חולק כי ביחס לאתרים שנכללים בתכנית נערכו תסקירים ממצים העומדים בדרישות החוק. ביחס לאתרים היבשתיים עמדו התסקירים בפירוט רב על ההשפעות הסביבתיות הצפויות לפי כל אחד מתרחישי הקיצון על מדדים שונים ובהם איכות האוויר עקב פליטת חומרים מזהמים; פגיעה בשימושי ובייעודי הקרקע (למשל פגיעה אפשרית בשמורת טבע, פגיעה בחוף רחצה, פגיעה בשטחים פתוחים, פגיעה בפעילות חקלאית קיימת ועוד); פגיעה בנוף; פגיעה אפשרית בערכי עתיקות ומורשת; השפעות צפויות עקב אירועים סיסמיים ואמצעי מניעה שבהם יש לנקוט; הסכנות הכרוכות בשימוש בחומרים מסוכנים אגב תהליך הייצור; השפעות בתחום הרעש והתאורה; על החשש לזיהום סביבתי במקרה של דליפות; דרכים למזער את הפגיעה הסביבתית מתוצריו של תהליך הייצור; הפגיעה האפשרית בבתי גידול וערכי טבע ועוד. גם לגבי האתרים הימיים נערכו תסקירים מפורטים המתייחסים לסביבה הימית ולמאפייניה הייחודיים. תסקירים אלה התייחסו למשמעות הנופית של הקמת מתקנים ימיים; להשפעות על שימושים קיימים בקרקע הים; למידת נצפות המתקן מהחוף וסביבתו; לסיכונים סיסמיים מיוחדים בסביבה הימית; לתנאים אוקיאנוגרפיים ומטאורולוגיים רלוונטיים; ועוד. בעקבות המסקנות שנלמדו מתסקירים אלה עוגנו שורה ארוכה של הוראות רלוונטיות בתכנית ובראש ובראשונה הוראות בדבר מיקום המתקנים, תואי מערכת ההולכה, שימושים מותרים בקרקע המיועדת למתקנים ובקרקע הסובבת אותם וכיוצא באלה. זאת ועוד, התכנית כוללת הוראות פרטניות שאף הן נובעות ממסקנות התסקיר כגון סעיף 4.1.2 א' הקובע כי "תחנות הגז (המוגדרות בתכנית כ"מתקן שהוא כולו או חלקו על קרקע[י] המשמש לכל פעולה הדרושה לצורך העברת הגז במערכת האספקה, ההולכה והחלוקה" – ע' פ' (להלן: תחנות הגז)) יתוכננו ככל הניתן כך שמרבית המרכיבים ימוקמו מתחת לפני הקרקע ובאופן שיאפשר את שילובן בנוף ובסביבה"; סעיף 4.2.2 ג' הקובע כי "אחסון תוצרים נלווים המיועדים לפינוי, כדוגמת קונדנסייט יהיו רק בתאי שטח 202 ו-205 ולא יותרו בהם השימושים האחרים המותרים בתחנות הקבלה [...]"; סעיף 6.4 העוסק בתכנית הסביבתית וקובע כי "א. תכנון המתקנים יהיה באופן המנצל ביעילות את השטח [...] והכל כפוף לשיקולי בטיחות ומזעור השפעות סביבתיות. ב. האמצעים למזעור השפעות סביבתיות יהיו האמצעים הזמינים הטובים ביותר ובהתאם לדרישות התנ"ס"; והוראות נוספות רבות.

88. עיון בנספח ההנחיות לעריכת תנ"ס מלמד כי היא גודרת עצמה לתחומיהן של המגבלות האמורות. בעוד שהתסקיר מכוון להערכה כללית של השפעות סביבתיות חזויות וקביעת המגבלות המתחייבות מכך, פועלה הצפוי של התנ"ס מוגבל בהרבה. התנ"ס מתמקדת אך ורק בקביעת מסגרת בקרה ופיקוח ביחס לנתוניו הפרטניים של מיזם נתון; והיא מפרטת מהם הצעדים שבהם יש לנקוט כדי למזער את ההחצנות הסביבתיות ולהבטיח כי אלו עומדות בדרישות הסביבתיות העקרוניות שנקבעו בתכנית עצמה על בסיס התסקיר. מכאן, כי על פי טיבה התנ"ס גודרת עצמה למגבלות הנובעות מהתכנית ואינה מחליפה את התסקיר. התנ"ס אינה כוללת הערכה סביבתית דה-נובו ולא צפויות להיגזר ממנה הגבלות חדשות על הקרקע, על סביבתה, או על השימושים המותרים בה שלא נבעו מהתכנית עצמה. התנ"ס צפויה אמנם לעסוק באותם הפרמטרים שכבר נבחנו בתסקיר, אך ברזולוציה מצומצמת יותר הנוגעת לנתוני המיזם המדויקים שיוודעו רק בשלב היתר הבניה. למשל, התנ"ס אמורה ליתן מענה לשאלה כיצד ניתן לנטרל לצמצם את פליטות החומרים המזהמים לאוויר ממתקן לאחר שייודע הרכבם, להבדיל מהשאלה מה היקף הפליטות המותרות שהוכרעה במסגרת התסקיר; התנ"ס אמורה להציע מגבלות פרטניות לגבי הזרמת חומרים מסוכנים לים לאחר שייודעו האילוצים בהקשר זה; עליה לפרט כיצד ינוטרו ויטופלו תוצרים מהליך ייצור הגז בכפוף למגבלות העקרוניות שנקבעו בתכנית, למשל לגבי תאי השטח שבהם ניתן לאחסנם וכן הלאה. כל אלה יתורגמו להגבלות שייטול על עצמו היזם בקשר למיזם מסוים. אכן, התנ"ס כוללת הוראות לבצע מספר מוגדר של בדיקות סביבתיות בשלב הבינוי (למשל סקר הידרולוגי, סקר תגובות אתר וסקר בתי גידול), אך אלו הן בדיקות נקודתיות וייעודיות שנגזרות מנתוניו הקונקרטיים של המיזם וניכר כי הן אינן מחליפות את כלל היקף הבדיקות הנרחב שבוצע במסגרת התסקיר עצמו, שהוא הנורמה הבסיסית שאליה כפופה התנ"ס.

89. בשולי הדברים, ולהרחבת היריעה, ראינו לציין כי גם במדינות אחרות אומצו מנגנונים הדומים לתנ"ס המטילים חובות של ניהול וניטור סביבתי לאורך חייהם של מיזמים שהפעלתם כרוכה בהשפעות סביבתיות שליליות. בכך מתאפשר מזעור החצנות סביבתיות; ייעול תהליכי עבודה ויצירת אחריות סביבתית (ראו Oren Perez, Yair Amichai-Hamburger & Tammy Shterenal, *The Dynamic of Corporate Self-Regulation: ISO 14001, Environmental Commitment and Organizational Citizenship Behavior*, 43 LAW & SOC'Y REV. 593, 598-9 (2009)).
 למשל פיתוח תשתיות גז בים דורש קבלת הסכמה לפיתוח (The Planning Act,)
 (Infrastructure Planning) (2008, c. 29, § 31) הניתנת בידי יחידת תכנון תשתיות (Unit
 The Infrastructure) תקנות פיתוח תשתיות (תסקיר השפעה על הסביבה)

Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations, 2009 S.I 2009/2263) אוסרות על מתן הסכמה כאמור ללא מידע סביבתי מספק ולכן דורשות מיזמים להגיש הצהרה סביבתית בנוגע להשפעות הסביבתיות הצפויות של הפרויקט (שם, בסעיפים 3(2), 3(3) ו-12(1)). ההצהרה הסביבתית נדרשת לכלול מידע על האמצעים בהם היזם מתכוון לנקוט על מנת למנוע, לצמצם ולתקן את אותן השפעות סביבתיות (שם, בסעיפים 21 ו-25 לתוספת הרביעית). במענה לכך, יזמים רבים כוללים בהצהרה הסביבתית תכניות לניטור וניהול ההשפעות הסביבתיות של הליך הפיתוח, הפעילות השוטפת וסיום פעולת המתקנים (ראו מאגר מיזמים מאושרים ובתהליכי אישור באתר יחידת תכנון תשתיות, זמין [כאן](#)). בדומה לכך, בניו סאות' ווילס (המדינה המאוכלסת ביותר באוסטרליה) חוק התכנון וההערכה הסביבתי מייעד הליכים ייחודיים לפיתוח תשתיות בעלות חשיבות מדינתית (State Significant Development and Infrastructure Environmental Planning and Assessment Act 1979) (N.S.W) pt 4 div 4.1 & pt 5.1) שבמסגרתם נדרשת הגשת תסקיר השפעה על הסביבה וכן ניטור וביקורת של עמידה בדרישות הסביבתיות של הפרויקט במהלך הבניה, התפעול, ופירוק הפרויקט (שם, בסעיפים 122A ו-122B(1)). כתוצאה מכך אישורים למיזמים מסוג זה מותנים בקיומה של תכנית ניהול סביבתית. כמו כן, נציבות האיחוד האירופי פרסמה את מתווה EMAS (Eco-Management and Audit Scheme) שמבוסס על תקן ISO 14001 ומוסיף לו דרישות נוספות. מדינות האיחוד משלבות את התקן בדרישות סטטוטוריות באופן המאפשר, בין היתר, קיצור הליכי רישוי לפרויקט המציג תכנית ניהול סביבתית העומדת בתקן EMAS (Regulation 1221/2009 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the voluntary participation by organisations in a Community eco-management and audit scheme, 2009 O.J. Spec. ed. (L 342) 1; *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on Incentives for EMAS Registered Organisations*, at 8 COM (2004) 745 final (Nov. 9, 2004) זמין [כאן](#)).

90. מדיוננו עולה אפוא כי התנ"ס אינה באה במקום התסקיר ולא צפויות להיערך במסגרתה בדיקות סביבתיות שהיה הכרח לערוך בשלב התסקיר בשים לב למתווה הסקירה שהתבסס על תרחישי קיצון. התנ"ס מוסיפה על התסקיר, מטייבת את הנתונים הקיימים ומאפשרת לכייל בצורה המדויקת ביותר את אמצעי הזהירות, הניטור והבקרה שיש לנקוט לאורך חיי מיזם קונקרטי ובהתאמה לנתוניו. משכך, החלטת המועצה הארצית לאמץ את התנ"ס אינה מנוגדת להוראות חוק התכנון והבנייה. ההחלטה היא פועל יוצא של הפעלת שיקול דעת מקצועי מובהק והיא נטועה בגדרי מתחם הסבירות.

כנגזר ממהותה של התנ"ס, לא מצאנו כי אימוצה כרוך בפגיעה בזכות ההשתתפות וההתנגדות של הציבור בהליך התכנוני שכן כטענת המדינה, זכות זו מוצתה במסגרת האפשרות להתנגד לתסקיר עצמו. נוכח האמור, דין הטענות בראש זה של דיונונו להידחות.

91. בצד האמור, מצאנו לנכון להציע כי המועצה הארצית תשקול את האפשרות להרחיב את מנגנון שיתוף הציבור גם להליך אישור התנ"ס. על פי התכנית, עם אישורה תהפוך התנ"ס לחלק מחייב מהיתר הבניה ויהיה על היזם להעמידה לעיון הציבור. ואולם, עיון הציבור לחוד ושיתוף הציבור לחוד. אכן, הציבור זכה להגיב ולנסות להשפיע על ההיבטים הסביבתיים הכרוכים בתכנית אגב עריכת התסקיר, ולכן – כפי שקבענו – מנגנון התנ"ס אינו פוגע בזכות ההתנגדות של הציבור. בצד האמור, יש להביא בחשבון כי מדובר בתכנית ייחודית מבחינת חדשנותה, היקפה והשלכותיה הסביבתיות. בעת שתיערך התנ"ס יצטבר מידע איכותי ומדויק יותר על השלכותיה, בין היתר עקב חלוף הזמן והתפתחויות טכנולוגיות שתחולנה בינתיים. מידע זה בכללותו ישפר את מידת הדיוק של אמצעי ההגנה הסביבתיים שיינקטו, אשר על חשיבותם המיוחדת במקרה זה אין צורך להכביר מילים. לפיכך, ראוי שתישקל האפשרות כי בשלב התנ"ס תינתן לציבור הזדמנות נוספת, מוגבלת בזמן, להגיב להסדרים המוצעים בתנ"ס במסגרת זמן מוגדרת, זאת בשלב שבו תועבר התנ"ס לבחינת הצוות המקצועי (ראו להלן בפסקה 106) ובלא שהדבר יחייב חריגה ממסגרת הזמן שתקבע לבדיקת צוות זה. עם זאת, אנו סבורים כי סוגיה זו צריכה להיבחן על ידי המועצה הארצית ולהיות מסורה בנסיבות העניין לשיקול דעתה, בין השאר בשים לב למידע שיהיה לפניה באותה עת.

(ג) סקר הסיכונים הנדרש למתן היתר בניה לתחנות קבלה

92. טענות דומות לאלו שנבחנו עתה ביחס לתנ"ס הושמעו גם ביחס לסקר הסיכונים מפי העותרות בבג"ץ 8077/14. על פי הוראות התמ"א, לבקשה למתן היתר בניה להקמת תחנת קבלה יש לצרף סקר סיכונים שאושר על ידי רשות הגז הטבעי (סעיף 6.3 ג) (להוראות התכנית). על בסיס ממצאי סקר הסיכונים ייקבעו מיקום לפיד החירום והתחום המוגבל לשהיית אדם אשר אינם יכולים לחרוג מתחום תחנת הקבלה או מסימונים בתשריט, ובכפוף לעמידה בצו הבטיחות (סעיף 4.2.2 א) (להוראות התכנית). לטענת העותרות, בדומה לטענתן כלפי התנ"ס, הדרישה ללוות הקמת תחנת קבלה בסקר סיכונים מלמדת כי בדיקות בטיחותיות בעלות חשיבות לא נערכו בשלב התכנון הראשי במסגרת התסקיר, ונדחו לשלב היתר הבניה, שכאמור לעיל, אינו פומבי ואינו פתוח להתנגדויות הציבור.

93. לכך השיבה המדינה כי התסקיר שנערך על בסיס חלופות הקיצון התייחס על פי טיבו גם לחלופות הקיצון הבטיחותיות במונחים של פגיעה באחת המערכות או המתקנים. עקב כך נקבעו מרחקי הפרדה מחמירים ביותר. לכן, סקר הסיכונים שילווה את שלב היתר הבניה צפוי אך לעשות התאמה וקונקרטיזציה של מגבלות הבטיחות המתחייבות עקב נתוניו של מיזם נתון, ואלו ממילא אינן יכולות לחרוג ממרחקי ההפרדה שנקבעו בתכנית ומיתר הוראותיה.

94. לדידנו, על פי הגיונו של הדיון שערכנו זה עתה ביחס לתנ"ס יש לדחות גם את טענת העותרים ביחס לעריכת סקר הסיכונים בשלב היתר הבניה. מקובלת עלינו עמדת המדינה שכמו התנ"ס, גם סקר הסיכונים הנלווה להיתר הבניה הוא כלי תכנוני משלים שיאפשר לצקת תוכן נקודתי ומדויק יותר באשר לאמצעי בטיחות שיש לנקוט בקשר למתקן נתון, לאחר שייודעו נתוניו הקונקרטיים. סקר סיכונים זה לא מחליף את בדיקת הסיכונים המקיפה שנערכה בשלב התכנון במסגרת התסקיר ואין בהיזקקות לו כדי להעיד כי באותו שלב לא נבחנו באופן ממצה שאלות הבטיחות השונות. מכאן גם כי לא מצאנו פגם בכך שסקר הסיכונים הפרטני לא יועמד לבחינת הציבור ולהתנגדותו. משהועמדה בלב ההליך התכנוני הערכת סיכונים הנסמכת על תרחישי קיצון, הרי שיש לראות בהזדמנות שניתנה לציבור להישמע גם ביחס לחלופות המתונות יותר (ונעיר כי כפי שציינה המדינה בתשובתה, השגות ברוח הטענה דנן נשמעו לפני החוקר ונדחו; דוח החוקר, בעמ' 25). משכך לא מצאנו להתערב בהחלטת המועצה הארצית לקבוע בתכנית הוראה בדבר חובת היזם לערוך סקר סיכונים כתנאי למתן היתר בניה.

(ד) טענות בדבר אצילה פטולה של סמכויות המועצה הארצית לגופים שונים

95. קבוצת טענות מרכזית נוספת – קרובה במהותה לטענות שבהן דנו עתה – עוסקת באצילה אסורה לכאורה של סמכויות המועצה הארצית אל גופים שונים שיהיו מעורבים בשלב היתר הבניה. על פי הילוכה של הטענה, המועצה הארצית היא הגורם היחיד המוסמך ליתן היתרי בניה מכוחה של התכנית. ברם, נוכח העובדה שהמסמך העקרוני, התנ"ס וסקר הסיכונים מלווים את שלב היתר הבניה; ובהינתן הדרישה כי אלה אמורים להתאשר על ידי גורמים שאינם המועצה הארצית עצמה, הרי שמתן היתרי בניה מכוח התכנית הואצל שלא כדין לגורמים שונים. כדי שנוכל לבחון טענה זו לעומקה עלינו להקדים ולעמוד על נדבכי ההסדרה השונים הנוגעים להקמת מתקני גז מהסוג שבו עוסקת תמ"א 37/ח.

96. מטבע הדברים, ייצור גז טבעי לשימוש מסחרי איננו רק עניין טכנוני. מדובר בהליך תשתיתי סבוך ורב-שלבי הנשלט על ידי מערכות דינים שונות המקימות מנגנוני רישוי שונים, כולם רלוונטיים לפעילותו של יזם המבקש להפיק גז טבעי מתגליות גז. ראשיתו של התהליך היא בשלב החיפוש. שלב זה נשלט על ידי חוק הנפט (הגדרת הנפט בחוק זה כוללת גם גז טבעי (ראו סעיף 1 לחוק)) המחייב קבלת היתרים ורישיונות לצורך שלבי החיפוש השונים שאין זה המקום להרחיב בהם. לענייננו חשוב לציין כי על פי חוק הנפט, הרשות המוסמכת היא הממונה על ענייני הנפט במשרד התשתיות (להלן: הממונה על ענייני הנפט או הממונה). (יוער כי המעין בחוק הנפט ייווכח כי בעוד שסעיף 2 לחוק מגדיר את "הממונה על ענייני הנפט", הסמכויות הביצועיות שבו מוקנות בפועל ל"מנהל" – גורם שאינו זוכה להגדרה נפרדת בחוק הנפט. בחינת ההיסטוריה החקיקתית של החוק מלמדת כי תפקיד המנהל בוטל במסגרת תיקון מספר 4 לחוק שבו התווספה הגדרת "ממונה על ענייני הנפט" (ראו סעיף 10(1) לחוק מקורות אנרגיה, התש"ן-1989)). ברם, באותו תיקון, כמו גם ביתר התיקונים המאוחרים לחוק הנפט, לא נכללה הוראה שהורתה במפורש על הקניית סמכויות הביצוע המסורות ל"מנהל" ל"ממונה". רשות זו היא הנותנת את הרישיון הנדרש כדי לחפש גז טבעי (ראו סעיף 15(א) לחוק); ומשהתגלתה תגלית, היא שנותנת לבעל הרישיון, בכפוף לתנאים מסוימים, את "שטר החזקה". שטר החזקה מקנה לבעל הרישיון את הזכות להפיק גז טבעי מהתגלית בכפוף לתנאים שנקבעו בשטר החזקה, אם נקבעו כאלה (סעיפים 25-26 לחוק); והוא גם מטיל עליו חובה לפתח את שטח החזקה ולהפיק ממנו גז טבעי (סעיף 31 לחוק). במסגרת התנאים הנקבעים בשטר החזקה רשאי הממונה לדרוש מבעל החזקה להגיש לו "תכנית פיתוח" שבמסגרתה נדרש הוא לפרט כיצד יפעל הלכה למעשה לפיתוח תגלית הגז הטבעי ולהפקת הגז ממנה. כך למשל, בשטר החזקה של נובל במאגר לויתן קבע הממונה על ענייני הנפט כי "בעל החזקה יכין ויגיש לאישור הממונה את תכנית הפיתוח שהוא מציע לשדה לויתן". "תכנית הפיתוח", שכאמור לקוחה מעולמו של חוק הנפט, נזכרת בסעיף ההגדרות של תמ"א 37/ח שם הוגדרה "כמשמעותה בשטר חזקה אשר ניתן לבעל רישיון ע"י הממונה על ענייני הנפט מכוח חוק הנפט".

97. דין נוסף החולש על תהליך ייצור הגז הטבעי הוא חוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002 (להלן: חוק משק הגז הטבעי). חוק זה עוסק ברישוי מתקני הגז, בין היתר בדגש על היבטי בטיחות, ומחייב קבלת רישיון לצורך הקמת חלק מהמתקנים הדרושים בתהליך ייצור הגז הטבעי. חוק זה מקים גם את רשות הגז הטבעי במשרד

התשתיות אשר על תפקידיה נמנה גם הפיקוח "על מילוי הוראות חוק זה ולפי הרישיונות ותמלא את התפקידים שנקבעו לה בחוק זה ושהוטלו עליה לפי כל דין אחר" (ראו סעיף 56 לחוק; ההדגשות כאן ולהלן הוספו – ע' פ'). בראש הרשות עומד מנהל המוסמך ליתן רישיונות לפי החוק, ובצדו פועלת מועצה. המנהל ממנה (בהתייעצות עם המועצה) ממונה על הבטיחות האמון על בחינת ההיבטים הבטיחותיים הכרוכים בהקמתם ובהפעלתם של מתקני גז שעליהם חל החוק. וכך קובע סעיף 61 לחוק משק הגז הטבעי:

| | |
|---|--------------------------------------|
| <p>(א) המנהל ימנה, בהתייעצות עם המועצה, ממונה על הבטיחות מבין עובדי הרשות.</p> <p>(ב) הממונה יהיה בעל תואר אקדמי במקצוע ההנדסה או במקצוע אחר בתחום משק האנרגיה, ובעל ניסיון מצטבר של שלוש שנים לפחות במקצוע כאמור.</p> <p>(ג) הממונה יטפל בנושא בטיחות משק הגז הטבעי כאמור בפרק ז' ובחוק הגז (בטיחות ורישוי), וימלא את התפקידים שהוטלו עליו לפי חוק זה ולפי כל דין אחר.</p> | <p>מינוי הממונה ותפקידיו</p> |
|---|--------------------------------------|

הנה, המסגרת הרגולטורית הייעודית להקמת מתקני גז, בדגש על היבטי הבטיחות, מצויה בחוק משק הגז הטבעי. בו גם טמונה האפשרות להטיל על רשות הגז הטבעי ועל הממונה על הבטיחות תפקידים מכוחם של דינים חיצוניים לחוק משק הגז הטבעי.

98. לבסוף, הקמת מתקני גז טבעי זוכה להסדרה ייעודית גם בהיבט התכנוני. כך, סעיף 119ו(א) לחוק התכנון והבניה קובע כי היתר הבניה להקמת מתקן גז כמשמעותו בחוק משק הגז הטבעי יינתן על ידי רשות הרישוי המוקמת בסעיף זה (להלן: רשות הרישוי):

| | |
|--|----------------------------|
| <p>(א) היתר להקמת מיתקן גז כהגדרתו בחוק משק הגז הטבעי (בסעיף זה – מיתקן גז) [...] יינתן בידי רשות הרישוי למיתקני גז טבעי שתורכב מיושב ראש הועדה המחוזית לתכנון ולבניה והוא יהיה היושב ראש, מתכנן המחוז ומהנדס הועדה המקומית שבתחומה נמצא מיתקן הגז.</p> <p>(ב) שר האוצר, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, יתקין תקנות בדבר דרכי הרישוי של מיתקני גז, הליכי</p> | <p>רישוי מיתקני גז</p> |
|--|----------------------------|

הרישוי של מיתקנים כאמור והמועדים שיחולו לענין הליכים אלה, ובלבד שאם הוגשה בקשה להיתר בהתאם לתקנות כאמור, ורשות הרישוי למיתקני גז טבעי לא נתנה את החלטתה בתוך 60 ימים מיום הגשת הבקשה, יראו כאילו ניתן היתר להקמת מיתקן הגז בהתאם לבקשה.

בשנת 2003 הותקנו תקנות התכנון והבניה (רישוי מתקני גז טבעי), התשס"ג-2003 (להלן: תקנות רישוי מתקני גז טבעי) מכוחו של הסעיף האמור. תקנות אלו יוצרות הסדר פרטני ייחודי למתן היתר בניה להקמת מתקן גז המוציא את תחולתן של התקנות הכלליות למתן היתר בניה (תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970) למעט במקרים שנקבעו במפורש בהן (סעיף 2(א) לתקנות רישוי מתקני גז טבעי). חוק התכנון והבניה עצמו הכיר אפוא בייחודיותם של הליכי התכנון הקשורים בהקמת מתקני גז טבעי ולכן קבע רשות רישוי ייעודית הבאה בנעליהן של ועדות התכנון המקומיות לצורך מתן היתרי בניה למתקני גז.

משעמדנו על המסגרת הנורמטיבית הכוללת הנוגעת לרישוי מתקני גז, פתוחה לפנינו הדרך לבחון את טענות העותרים בדבר אצילה פסולה של סמכותה התכנונית של המועצה הארצית.

(2.T) אצילה פסולה במסגרת "המסמך העקרוני"

99. הטענה הראשונה בדבר אצילה פסולה נוגעת ל"מסמך העקרוני". המסמך העקרוני נזכר בסעיפים 4.2.2(ד) ו-4.9.2 להוראות התכנית. סעיף 4.2.2(ד) שעוסק בהקמת מתקן קבלה יבשתי קובע כי:

1. "היתרי בניה יינתנו רק לאחר שיוכן מסמך עקרוני לתחנת הקבלה ויאושר ע"י רשות הרישוי ומשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים.

2. המסמך העקרוני יתייחס למתקנים הדרושים לקליטה ואספקת גז ע"י 2 בעלי רישיון בהספק שעתי כולל של כ- שני מיליון מ"ק בכל תחנת קבלה, ולהולכת הגז למערכת ההולכה הארצית.

3. המסמך העקרוני יתייחס למרכיבים הנפרדים לשני בעלי הרישיון ולמרכיבים המשותפים ויקבע את הכללים לרבות מעבר דרכים, מעבר צנרת, אספקת חשמל ותנועת עובדים בכל תחומי תחנת הקבלה באופן שיבטיח

פעילות בטוחה של כלל בעלי הרישיון, במרחקי ההפרדה, הבטיחות והביטחון הנדרשים על פי כל דין [...]”.

סעיף 4.9.2 קובע הסדר מקביל לעניין הקמת מתקן קבלה ימי, ומוסיף על

ההסדרים האמורים כי:

”3. מיקום המתקנים הימיים יהיה בסמוך ככל הניתן לגבול המערבי של תא השטח. גמישות נוספת במיקום המתקנים – בהתאם לסעיף 6.10(יג).

[...]

5. המרחק בין המתקנים לעניין בטיחות מעבר כלי שיט יקבע בהתייעצות עם רשות הספנות והנמלים (רספ”ן).

6. הבקשה להיתר תוכן בהתאם למסמך העקרוני, אולם תתאפשר חריגה ממנו בהתאם לממצאי סקרים גיאוטכניים וסביבתיים שיערכו, כנדרש בנספח ההנחיות להכנת תכנית ניהול סביבתי, ומשיקולים ביטחוניים”.

רואים אנו אפוא כי ה”מסמך עקרוני” הוא מסמך שעל יזם לצרף לבקשה לקבלת היתר בניה למתקן קבלה שבו עליו לתאר את המתקנים שיוקמו בתחנת הקבלה כך שיאפשרו לשני יזמים לפעול במקביל ולהפיק גז בכמות המפורטת. על המסמך להתייחס למתקנים שימשו את היזם בלבד ולמתקנים שימשו את שני היזמים יחד ולהציג את סידורי הבטיחות שיאפשרו לשניהם לפעול במקביל ובבטחה. כשמדובר במתקן קבלה ימי יהיה על היזם להתייחס גם למיקומו של המתקן בתוך השטח הימי שיועד בתכנית ולשאלת בטיחות מעברם של כלי שיט, בהתייעצות עם רשות הספנות והנמלים. לבסוף, על המסמך העקרוני לזכות לאישורם של רשות הרישוי ושל משרד התשתיות.

100. לטענת העותרות בבג”ץ 8077/14, הדרישה כי המסמך העקרוני יאושר בידי רשות הרישוי ומשרד התשתיות טומנת בחובה אצילה פסולה של סמכויות המועצה הארצית, שכן לדידן היא הגורם היחיד המוסמך לאשר היתרי בניה מכוח התכנית. עוד נטען כי יש פסול במתן מעמד בהליך אישור היתר הבניה למשרד התשתיות – גורם נעדר מעמד בהליך התכנוני הזר לחוק התכנון והבניה. לעומתן, הדגישה המדינה את סמכותה המפורשת של רשות הרישוי הקבועה בחוק התכנון והבניה לאשר את היתרי הבניה להקמתם של מתקני גז שיוקמו מכוח התכנית, ואת תפקידו הרלוונטיים של משרד התשתיות בהליך זה הנובעים מסמכויותיו הסטטוטוריות השונות.

101. לאחר עיון מצאנו כי טענת העותרות בעניין זה להידחות, שכן אין בהוראות התכנית המסדירות את המסמך העקרוני משום אצילה פסולה של סמכות המועצה הארצית. ראשית, יש להבהיר כי המסמך העקרוני איננו היתר הבניה עצמו אלא אך מסמך נלווה שאישורו הוא תנאי למתן ההיתר. לפיכך, אישורו של המסמך העקרוני אינו מקביל או שקול לאישורו של היתר הבניה. די בכך כדי לענות לטענת העותרות שלפיה משרד התשתיות זוכה למעמד בהליך אישור ההיתר עצמו תוך אצילה פסולה של סמכות המועצה הארצית. שנית, וזהו עיקר לעניינו, בניגוד לטענת העותרות, הסמכות ליתן היתר בניה למתקן קבלה מסורה על פי חוק התכנון והבניה לרשות הרישוי ולא למועצה הארצית. כאמור לעיל, סמכותה של רשות הרישוי חלה ביחס ל"מיתקן גז" כמשמעותו בסעיף 2 לחוק משק הגז הטבעי המגדיר "מיתקן גז" כך:

הגדרות
 "מיתקן גז" – מיתקן המשמש לקליטה, להולכה, לחלוקה, להספקה, לאחסון, למדידה או לשינוי לחץ של גז, לרבות צינורות, מבנים, מכונות, מכשירים, אבזרים וציוד גז קבוע או מיטלטל, הקשורים במיתקן כאמור ואינם לשימוש ביתי, וכן מיתקן גט"ן.

נוכח הגדרה ברורה זו, אך מובן כי תחנת קבלה (אשר נזכיר כי מוגדרת בסעיף 1.9 לתכנית כ"אתר המשמש לקליטת הגז הטבעי ממקור אספקה, הכשרתו והעברתו למערכת ההולכה") שבה יקלט הגז ושבה הוא צפוי לעבור את הטיפול הייעודי טרם הזרמתו אל מערכת ההולכה, היא בבחינת מתקן גז כמשמעו בסעיף 2 לחוק משק הגז הטבעי. לפיכך, הסמכות ליתן היתר בניה להקמתו מסורה על פי חוק התכנון והבניה עצמו לרשות הרישוי ולא למועצה הארצית.

102. בנקודה זו ראוי להידרש לטענה נוספת של העותרות שלפיה סמכותה של רשות הרישוי אינה חלה ביחס למתקני הקבלה שבהם עסקינן, שכן לכאורה מתקנים אלה אינם חבים ברישיון לפי חוק משק הגז הטבעי. ואולם, סעיף 119(א) לחוק התכנון והבניה שצוטט לעיל, המקים את רשות הרישוי, רק שואל מחוק משק הגז הטבעי את הגדרת "מיתקן גז", ולא כורך בין סמכותה של רשות הרישוי לפי חוק התכנון והבניה לבין קיומה של חובת רישוי לפי חוק משק הגז הטבעי. במילים אחרות, סמכותה של רשות הרישוי ליתן היתרי בניה למתקן גז אינה מותנית בקיומה של חובת רישוי למתקן הגז הנדון לפי חוק משק הגז הטבעי. לפיכך, גם טענתן זו של העותרות נדחת, וזאת מבלי

שנדרש לשאלה אם אמנם קיימת חובת רישוי מכוח חוק משק הגז הטבעי ביחס למתקן קבלה.

103. משקבענו כי רשות הרישוי המוקמת בחוק התכנון והבניה היא הרשות המוסמכת ליתן היתרי בניה לתחנות הקבלה, ממילא נובע כי לסמכות זו נלוות סמכויות העזר הנדרשות "במידה מתקבלת על הדעת" לביצוע הסמכות (ראו סעיף 17(ב) לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981 (להלן: חוק הפרשנות)). משקבעה התכנית כי תנאי לקבלת היתר בניה הוא הגשת מסמך עקרוני וכי למסמך זה נדרש אישורה של רשות הרישוי (בצד אישור משרד התשתיות כאמור); ומשקבע חוק התכנון והבניה כי רשות הרישוי היא הגורם המוסמך ליתן את היתר הבניה, פשיטא כי רשות הרישוי היא גם זו המוסמכת לאשר את המסמך העקרוני המלווה את היתר הבניה בבחינת סמכות עזר (ברק-אדו, 145). בהיבט זה נמצא כי אין עיגון לטענת העותרות כי על המועצה הארצית עצמה להידרש למסמך העקרוני, בין בהוראות התכנית, בין בהוראות הדין.

104. נוסף על כך לא ראינו לקבל את טענת העותרות שלפיה אין ליחד מקום למשרד התשתיות במסגרת אישור המסמך העקרוני בהיותו גורם זר להליך התכנוני. כפי שהראינו, המסמך העקרוני עוסק בחלוקת השטח בין היזם המבקש את היתר הבניה לבין יזם עתידי נוסף, במטרה להבטיח אפשרות לתחרות עתידית בין השניים. המסמך העקרוני נועד למנוע מצב שבו היזם הראשון "שיכנס" לשטח יחסום את דרכו של היזם הבא אחריו. במקביל, נדרש המסמך להבטחת המסגרת הבטיחותית הדרושה לפעילותם של שני יזמים במקביל. שיקולי התחרות כמו גם שיקולי הבטיחות הם העומדים במרכזו של חוק משק הגז הטבעי שעל יישומו אמון שר התשתיות. כך, סעיף 1 לחוק קובע את מטרותיו של החוק כדלקמן:

- | | |
|--|-----------------------|
| <p>(א) מטרותיו של חוק זה הן: (1) ליצור תנאים לפיתוח ענף הגז הטבעי בישראל באמצעות המגזר הפרטי ולקיום תחרות בענף זה, בהתאם למדיניות הממשלה בתחומי הכלכלה והאנרגיה; (2) להסדיר את הפעילות במשק הגז הטבעי באופן שיאפשר השקעות בו ומתן שירותים ברמת איכות, אמינות וזמינות נאותים, ובשים לב לשיקולי יעילות; (3) להבטיח שמירה על הבטיחות בפעילויות במשק הגז הטבעי,</p> | <p>מטרות החוק</p> |
|--|-----------------------|

והכל בתחומים המפורטים בחוק זה.

105. משאלה הם בכירור תחומי הרגולציה המסורים לאחריותו של משרד התשתיות ושל בעלי התפקיד הפועלים בו מכוח חוק משק הגז הטבעי, משרד התשתיות הוא אכן גורם ממשלתי רלוונטי בתהליך אישורו של המסמך העקרוני. כמו כן, כפי שהראינו קודם לכן, חוק משק הגז הטבעי מתיר במפורש הטלת "תפקיד" בדין אחר על רשות הגז הטבעי הפועלת מכוחו ועל ממונה הבטיחות, אשר בהתאם לתפקידיהם הסטטוטוריים, הנחתנו היא כי הם בין הגורמים במשרד התשתיות הצפויים להידרש לאישור המסמך העקרוני. למותר לציין כי מכיוון שלתכנית מתאר שאושרה יש תוקף של תקנה שהיא "חיקוק" הבא בגדר הגדרת המושג "דין" בסעיף 3 לחוק הפרשנות (בג"ץ 194/56 ון מירופ נ' מנהל אגף השיכון, משרד-העבודה, פ"ד יא 659, 662 (1957); עע"ם 2775/01 ויטנר נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה "שרונים", פ"ד ס(2) 230, 274 (2005)), הרי שמדובר בתפקיד שהוטל בדין.

הנה כי כן, מצאנו כי אישור המסמך העקרוני על ידי רשות הרישוי ומשרד התשתיות אינו כרוך באצילת סמכויות פסולה של המועצה הארצית.

(3.T) אצילה פסולה במסגרת אישור התנ"ס

106. טענה נוספת של העותרות בבג"ץ 8077/14 בדבר אצילה פסולה נוגעת להליך אישור התנ"ס. על פי הוראות התכנית, התנ"ס תועבר לקבלת חוות דעתו של צוות בין-משרדי מקצועי (להלן: הצוות המקצועי) שהרכבו קבוע בסעיף 6.1 להוראות התכנית והוא כולל את נציגי מינהל התכנון, משרד התשתיות, המשרד להגנת הסביבה, משרד האוצר, משרד הבריאות ומשרד הביטחון במקרים המתאימים. לאחר מכן תעבור התנ"ס לאישור הרשות לרישוי מתקני גז טבעי. לאחר קבלת האישור תהפוך התנ"ס למסמך מחייב בהיתר הבניה שעל היזם לפרסם לעיון הציבור. לטענת העותרות, גם הסדר זה כרוך באצילה אסורה לצוות המקצועי שכן סעיף 6(א)(3) לחוק התכנון והבניה מתיר למועצה הארצית לאצול מסמכותה רק לוועדה מוועדותיה. הואיל והצוות המקצועי אינו ועדה כאמור (ולמעלה מכך, הוא גוף שלא מוכר על פי דין) מדובר באצילה פסולה של סמכות המועצה הארצית, שרק לה מסורה הסמכות לאשר מסמכים סביבתיים – כך העותרות. עוד נטען כי גם רשות הרישוי אינה מוסמכת לאשר את התנ"ס על בסיס הטענה שעליה כבר עמדנו, שלפיה רשות הרישוי אינה מוסמכת לפעול ביחס למתקני הגז שבהם עוסקת התכנית, שכן אין מדובר במתקנים החבים ברישיון לפי חוק משק הגז הטבעי. אל מול טענות אלו עומדת המדינה על עמדתה כי התנ"ס היא כלי משלים לתסקיר, הנגזר ממנו ושגבולותיו נגזרים מקביעות התסקיר. על כן, לשיטת המדינה,

מדובר במסמך "המשביח את היתר הבנייה" בלבד ואישורו אינו מהווה אצילה אסורה של הסמכות התכנונית.

107. גם דינה של טענה זו, על שני ראשיה להידחות. משמצאנו, כמבואר בהרחבה לעיל, כי התנ"ס איננה תסקיר והיא אינה מסיגה את גבולותיו הרי שממילא אין כל חובה חוקית כי התנ"ס תאושר על ידי המועצה הארצית (וזאת בשונה מהתסקיר, אשר על פי תקנות התסקירים מוגש למוסד התכנון שהורה על עריכתו כשלב הכרחי להשלמת ההליך התכנוני. ראו סעיפים 2, 5 ו-6 לתקנות התסקירים). לפיכך, בשונה ממצב הדברים לגבי התסקיר, למועצה הארצית לא הוקנתה סמכות בדין בהתייחס לתנ"ס וממילא אין בידה את הכח המשפטי לאוצלה. מכאן כי שאלת "אצילת" סמכות המועצה הארצית לאשר את התנ"ס במובנה הרגיל כלל אינה מתעוררת (ברק-אדו, בעמ' 173).

שנית, בניגוד לטענת העותרות, המועצה הארצית לא קבעה כי הצוות המקצועי יאשר את התנ"ס, אלא רק כי יחווה דעתו ביחס אליה בטרם תועבר לאישור רשות הרישוי. בכך ביקשה המועצה הארצית למסד הליך היועצות בין רשות הרישוי לבין צוות שירכז את כלל הגורמים הרלוונטיים בממשלה ובמינהל התכנון האוחזים בידע המקצועי הצריך לעניין, וזאת בשים לב לכך שמדובר בתחום שנתון לרגולציה במישורים שונים שאינם מוגבלים לתכנון גרידא. סמכות רשות הרישוי להיוועץ בצוות מקצועי מושתתת על סמכות העזר המסורה לרשות הרישוי להיוועץ עם גורמים רלוונטיים לצורך ביצוע תפקידה (ראו סעיף 17(ב) לחוק הפרשנות; ע"א 5042/96 כהן נ' מינהל מקרקעי ישראל, מחוז ירושלים, פ"ד נג(1) 743, 756 (1999); בג"ץ 3071/05 לוזון נ' ממשלת ישראל, פ"ד סג(1) 1, 37-39 (2008); בג"ץ 9370/07 קרן דולב לצדק רפואי נ' שר הבריאות, פסקה 11 (29.12.2009); יצחק זמיר הסמכות המינהלית 1225 (מהדורה שנייה, 2010); ברק-אדו, בעמ' 150, 306)). הנה כי כן, בהעדר אחיזה לטענה בדבר אצילה אסורה, הליך התייעצות עם הצוות המקצועי טרם העברת התנ"ס לאישור רשות הרישוי אינו חורג ממתחם שיקול הדעת הרחב המסור למועצה הארצית; וממילא לא נמצא כל בסיס לטענת העותרים כי היועצות זו מחייבת כי הצוות המקצועי יוקם בחוק. לבסוף, וכפי שהוסבר ביחס למסמך העקרוני, גם ביחס לתנ"ס, משקבענו כי רשות הרישוי היא הרשות המוסמכת ליתן היתר בניה מכוחה של תמ"א 37/ח, ממילא הסמכות לאשר את התנ"ס כפי שהוגדרה בתכנית, היא בבחינת סמכות עזר המסורה לה.

(4.ד) אצילת סמכות המועצה הארצית ביחס לאישור התמהיל

108. הטענה האחרונה לעניין אצילת סמכויות המועצה הארצית – המשותפת הן לעותרים בבג"ץ 7377/14, הן לעותרים בבג"ץ 8077/14 – נוגעת למנגנון אישורו של

תמהיל הפיתוח. תמהיל הפיתוח מתייחס לפיזור המוצע של המתקנים הדרושים ליזם בתהליך ייצור הגז הטבעי בין הים לבין היבשה. כך, יכול היזם לבחור במתווה פיתוח בו מירב הטיפול נעשה בים או ביבשה או במתווה המשלב בין השניים. תמהיל הפיתוח מוסדר בתכנית הפיתוח שעל בעל שטר החזקה להגיש לממונה לפי חוק הנפט, כפי שהסברנו קודם לכן. על פי הדין הקיים, ועד לאישורה של תמ"א 37/ח היה הממונה על ענייני הנפט בעל הסמכות היחיד הנדרש לאישור תכנית הפיתוח. המועצה הארצית ביקשה להוסיף על הסדר זה (בין היתר עקב הערות שהתקבלו ביחס לתכנית) ולכן קבעה בסעיף 6.2 להוראות התכנית כי אם בתכנית הפיתוח שיציג היזם לממונה על הנפט ייכלל מרכיב יבשתי, על הממונה על ענייני הנפט יהיה להיוועץ במועצה הארצית בטרם יאשר את התמהיל. וכך מורה הסעיף:

"א. בתכנית פיתוח הכוללת מתקני טיפול ביבשה, הממונה על ענייני הנפט, טרם קבלת החלטה, יעביר את התמהיל המוצע (ים – יבשה) להתייעצות עם המועצה הארצית, ויכלול את המיקום העקרוני של מתקני הטיפול העיקריים ואת ההצדקה לפריסתם בים וביבשה, תוך התייחסות בין היתר לנושאים הבאים:

1. זמינות אספקה
2. אקולוגיה וסביבה
3. היקף התגליות והרכב הגז

ב. שינוי לתכנית פיתוח שאושרה, הכולל מתקני טיפול נוספים ביבשה, יועבר אף הוא להתייעצות עם המועצה הארצית".

לטענת העותרים, ההחלטה בדבר תמהיל הפיתוח היא ההחלטה התכנונית העקרונית ביותר הצפויה להתקבל בשלב ביצוע התכנית ועל כן המועצה הארצית היא המוסמכת להכריע בה. לפיכך, אצילת הסמכות – כך העותרים – לממונה על ענייני הנפט אשר אינו גורם שאליו רשאית המועצה הארצית לאצול מסמכותה על פי חוק התכנון והבניה היא פסולה ומנוגדת לדין.

109. המדינה טענה כי דין הטענה להידחות. נטען כי בבסיסה של תמ"א 37/ח ניצבת תפיסה תכנונית עקרונית שלפיה התכנית עצמה לא תקבע את תמהיל הפיתוח ההכרחי קרי, אילו סוגי מתקנים יוקמו ואם יוקמו בים או ביבשה, אלא תשאיר מרחב אפשרויות רחב כפי שהסברנו בחלקים קודמים בדיונונו. לעמדת המדינה, קבלת טענת העותרים משמעה כי בניגוד לתפיסה התכנונית האמורה, היה על המועצה להכריע באופן סופי בשאלת טכנולוגית הפיתוח שעל בסיסה יוקמו המתקנים השונים – ימית או יבשתית – על בסיס הידע הקיים כיום ומבלי לשמר את הגמישות התפקודית הנדרשת ביחס לעתיד

לבוא. אם כך היה, היזמים היו מוצאים עצמם כבולים למתווים טכנולוגיים שיתכן שלא יהיו רלוונטיים בעתיד; וכי כל שינוי עתידי בתמהיל, בין אם בשל שינוי נסיבות הנוגע לטיב הגז המופק ולרכיביו ובין אם בשל תמורות טכנולוגיות שיתרחשו בעתיד, יחייב את תיקון התכנית עצמה על ידי המועצה הארצית. מנגנון זה יוצר סרבול בלתי סביר, והופך אותה לתכנית קצרת מועד הממוקדת בצרכי השעה, בניגוד לתכליתיה הברורות, למדיניות התכנון שעוגנה בה ולצרכי המשק הישראלי.

110. לאחר ששקלנו את סוגית התמהיל מצאנו כי לא ניתן להותיר את ההסדר הקבוע בסעיף 6.2 להוראות התכנית על כנו. שלא כטענת העותרים, הקושי בהסדר הקיים אינו באצילה אסורה נטענת לממונה על ענייני הנפט. כפי שהראינו בפסקה 96, לממונה על ענייני הנפט מוקנות בחוק הנפט סמכויות ברורות לבחון ולאשר את תכנית הפיתוח, ובמסגרת זו גם את תמהיל הפיתוח המוצג בה. אישור זה נסוב כולו על שיקולים מתחום הנפט ובחינתם תידרש גם כאשר תתעורר השאלה בהקשרם של מתקני הגז שיוקמו מכוח התכנית. הקושי נעוץ בכך שתמהיל הפיתוח יצטרך לזכות רק לאישורו של הממונה על ענייני הנפט, בעוד שמקומה של המועצה הארצית בשלב זה מוגבל במתן עצה לממונה. לשון אחר – בשאלה שיש בה מרכיב תכנוני דומיננטי (ואף המועצה הארצית גילתה דעתה כי אלה הם פני הדברים בקבעה מנגנון המחייב התייעצות עמה) לא נדרש אישור של מוסד תכנון מוסמך. ונרחיב.

111. כפי שטוענת המדינה, תמ"א 37/ח ביקשה לא להכריע מהו "התמהיל ההכרחי" אלא ליצור תשתית תכנונית שתאפשר פיתוח בים וביבשה בתמהילים שונים, והכל על פי צרכי היזם ומהימנות הטכנולוגיות השונות שיוודעו בעתיד. כפי שקבענו בחלקים קודמים של דיוננו, תפיסה זו כשלעצמה היא תפיסה תכנונית אפשרית המגלמת איזון סביר בין הרצון ליצור ודאות תכנונית לבין האפשרות להבטיח גמישות תפקודית בשלב ההיתר. השאלה בדבר הצורך בהקמת מתקן יבשתי, שתעמוד על הפרק במועד ההכרעה בשאלת התמהיל, בצד היותה שאלה מקצועית, היא גם שאלה תכנונית מובהקת. חששם של העותרים נובע מההשלכות הניכרות והמורכבות של הקמת תחנת קבלה ביבשה. מדובר במתקן תשתיתי גדול, הצפוי "לתפוס" שטחי קרקע לתקופה ממושכת, להטיל עליהם ועל סביבתם מגבלות ממשיות וליצור סיכונים בריאותיים, בטיחותיים, ביטחוניים וסביבתיים. אכן, במגבלות המפורטות שקבעה התכנית, מדובר בסיכונים "מחושבים" ומבוקרים שאינם מונעים כשלעצמם את הקמת המתקנים היבשתיים. ברם, נוכח ההשלכות רחבות ההיקף של הקמת מתקנים אלה, יש צורך – בצד ההכרעה "המקצועית" של הממונה – גם בהכרעה במישור התכנוני, על ידי מוסד תכנון. המועצה הארצית הייתה ערה למרכזיות ההכרעה התכנונית הכרוכה באישור תמהיל פיתוח

הכולל הקמת מתקן יבשתי ולכן קבעה בסעיף 6.2 כי התמהיל המוצע יובא להתייעצות עמה. ניכר אפוא כי המועצה הארצית סברה כי תכנית מורכבת וייחודית מסוגה של תמ"א 37/ח מחייבת גם מנגנוני פיקוח תכנוני שילוו את התכנית לאורך חייה וישלימו את "מעטפת הביצועים" התכנונית, כלשון המדינה, שנקבעה בתכנית עצמה. ואולם, בעוד שבהקשרים אחרים דרשה התכנית אישור של מוסד תכנון (ראו למשל דיונו לעיל ביחס לתנ"ס והמסמך העקרוני), בכל הנוגע לקביעת תמהיל הפיתוח בחרה המועצה הארצית לשמר בידיה סמכות מייעצת בלבד. מצב דברים זה שבו מוסד התכנון, ובפרט זה הנמצא בקודקוד הפירמידה התכנונית אך מייעץ לרגולטור ייעודי בעל תחום אחריות מוגבל לצורך הכרעה בשאלה תכנונית מובהקת הוא בבחינת היפוך יוצרות שאינו יכול לעמוד. כאשר מדובר במאטריה מורכבת אשר קיימת בה רגולציה ברבדים שונים, הפעלת סמכות ברובד אחד, היא סמכותו של הממונה על ענייני הנפט אשר אחראי על תחום שיקולים אחר המוסדר בחוק הנפט, שעיקרם בתחום האנרגיה, לא יכולה לייתר הפעלת סמכות נדרשת ברובד רגולציה אחר, לפי חוק התכנון והבניה. ודוק: לא מצאנו כל פגם בקביעת המועצה הארצית כי עליה להידרש לשאלת התמהיל, אולם להשקפתנו עליה להפעיל את סמכותה כרשות מוסמכת ולא כגורם מייעץ בלבד. לכך יש להוסיף כי במתווה של אישור חלף ייעוץ, אין משום פגיעה בשיקולי גמישות ויעילות שעליהם עמדה המדינה, שכן אין שינוי במתכונת הדיון אותו נדרשת המועצה הארצית לקיים. השוני הוא במעמד הנורמטיבי של ההחלטה שתקבל כרשות מוסמכת להבדיל ממתן ייעוץ גרידא. על הסעד המתאים בהקשר זה נעמוד בהמשך דברינו.

(ה) אי עיגונה של הוראת המועצה הארצית בדבר מתן עדיפות לטיפול בים בהוראות התכנית עצמה

112. טענה נוספת המשותפת לעותרים בשלוש העתירות שלפנינו היא כי נפל פגם בכך שאותו חלק בהחלטת המועצה הארצית מיום 10.6.2014 בדבר אישור התכנית, שהתייחס להנחיית רשויות הרישוי של הגז הטבעי ליתן עדיפות לטיפול מרבי בים ולהרחבת תשתיות קיימות, לא עוגן בסופו של דבר בהוראות התכנית כפי שאושרו על ידי הממשלה.

113. זאת ועוד, העותרים בבג"ץ 7737/14 הוסיפו והטעימו כי לפי סעיף 53 לחוק התכנון והבניה, הממשלה כלל לא הייתה מוסמכת לשנות מהוראות התכנית מבלי להביאה לדיון נוסף לפני המועצה הארצית; ולכן יש לראות בהחלטת הממשלה 2112 כהחלטה שהתקבלה בחוסר סמכות. נציין כי לאחר שנוכחו העותרים בבג"ץ 8077/14 לראות כי סעיף א' להחלטת המועצה בדבר מתן עדיפות לטיפול בים לא עוגן בהוראות

התכנית הם פנו למנהלת מינהל התכנון. זו השיבה לפנייתם באמצעות דואר אלקטרוני (שצורף כנספח 18 לעתירה תחת הכותרת "התכתבות עם מנהלת מינהל התכנון") כי "כל הסיכומים קיבלו ביטוי בהחלטת המועצה או בהוראות התכנית. שניהם מחייבים ומנחים את פעילות המערכת כולה" (ההדגשות כאן ולהלן הוספו – ע' פ'). כמו כן, לתשובתה צירפה מנהלת מינהל התכנון תשובה קודמת שנתנה בסוגיה דנן שבה כתבה כך:

"לעניין ההנחיות בדבר תמהיל הטיפול ים-יבשה והעדפה להרחבת תשתיות:

א. סעיף א' להחלטת המועצה קובע במפורש כי יש צורך ביעוד שטחים יבשתיים למתקני טיפול בגז טבעי מתגליות בים, כפי שקובעת התכנית ובמיקומים שנבחרו.

ב. צוין כי "מתן עדיפות לטיפול בים ולהרחבת תשתיות קיימות נקבע במפורש בהחלטת המועצה [...] ברוח זו נתנה המועצה הארצית את הנחייתה, שהיא מעין הצהרת מדיניות, לרשויות הרישוי.

ג. כדי לתת ביטוי סטטוטורי להנחיה זו, קבעה המועצה והדבר נרשם בהוראות התכנית, כי ככל שיוצע טיפול שהינו גם יבשתי, תדרש היוועצות עם המועצה".

למען שלמות התמונה נזכיר כי גם עררו של השר להגנת הסביבה על החלטת ועדת השרים לענייני פנים ושירותים לאשר את התכנית נומק באי עיגונה של ההחלטה האמורה בהוראות התמ"א עצמה. השר ציין בעררו כי "לצערי הרב אין הלימה בין החלטת המועצה הארצית לתכנון ולבניה לבין הוראות תמ"א 37 ח' שאושרו בוועדת השרים לענייני פנים ושירותים (סעיף א – להחלטת המועצה הארצית הנותן עדיפות לטיפול מקסימלי בים)".

114. לטענת המדינה, דין הטענה להידחות. המדינה מציעה ניתוח טקסטואלי של החלטת המועצה שממנו עולה לכאורה כי המועצה כלל לא התכוונה לקבוע הוראה מחייבת בדבר מתן עדיפות לטיפול מרבי בים, אלא רק "להנחות" את רשויות הרישוי ביחס לשלב שבו יידרשו להפעיל את סמכויותיהן לפי התכנית. על כך למדה המדינה מן העובדה שבסעיף א' להחלטה ננקטה הלשון שלפיה המועצה "מנחה" את רשויות הרישוי של הגז הטבעי בלבד, ואילו בסעיף ב', ובו בלבד, נכללה הוראה מפורשת שלפיו המועצה "מחליטה" לתקן את נוסחו של סעיף 6.2 כאמור. מכאן, כי לשיטת המדינה, לא נפל כל פגם בכך שהוראות התכנית כפי שאושרו בסופו של דבר על ידי המועצה לא כללו הוראה בדבר מתן עדיפות לטיפול מרבי בים.

115. עמדתה של המדינה בנקודה זו מוקשית בעינינו. אין חולק כי להוראות התכנית ולהן בלבד תוקף מחייב כשל חיקוק. לעומתן, הנחיות מוסדות התכנון שקדמו לאישור התכנית נעדרות תוקף נורמטיבי. יפים לכאן דברי השופט מ' חשין, בעניין נקר בשינויים המחויבים:

“אשר להחלטות הוועדה המחוזית – באשר הן – החלטות אלו אין הן חלק מתכנית המיתאר, ואף אין הן נזכרות בה. אין לאותן החלטות, כשהן לעצמן, תוקף אופרטיבי, ערכן הוא ערך “היסטורי”, וניתן להידרש להן אך לצורך פרשנות, כהידרשנו, לעתים, לגלגוליו-של-חוק.

במהלך הכנתה של תכנית מיתאר, כולנו ידענו, נערכים מסמכים ממסמכים שונים; נעשים תשריטים מתשריטים שונים; מוכנסים תיקונים מתיקונים שונים במסמכים ובתשריטים; מומלצות המלצות שונות; נעשות החלטות מהחלטות שונות; נהפכות על פיהן החלטות אלו ואחרות, ועוד. ואולם, לעת התקדש חג אין בידנו – כמסמכים מחייבים – אלא אותם מסמכים שאישר שר הפנים – הם ואין בלתי. כל שאר מסמכים, החלטות ותשריטים והמלצות ושינויים, כל אלה כולם נבלעים ומוטמעים – או שאין הם נבלעים ואין הם מוטמעים – בהחלטתו הסופית של השר, בתכנית שהוא מאשר. זה הגיונם של דברים, זו מצוות המחוקק. המסמך המחייב אינו אלא המסמך שהשר הטביע עליו את חותם המלכות” (ע”א 3213/97 נקר נ’ הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הרצליה, פ”ד נג(4) 625, 646 (1999) (להלן: עניין נקר)).

ראינו כי בהחלטתה מיום 10.6.2014 בדבר אישור התכנית ביקשה המועצה הארצית לעגן מדיניות ברורה של מתן עדיפות לטיפול מרבי בים והרחבת תשתיות קיימות. דרך המלך לעיגונה של מדיניות זו הייתה אפוא הכללת הוראה מתאימה בהוראות התכנית שתאשר על ידי הממשלה ותהיה בעלת מעמד מחייב. כפי שהסברנו במסגרת דיוננו בסוגיית תמהיל הפיתוח, עדיפותם העקרונית של המתקנים הימיים הייתה הנחה תכנונית שעברה כחוט השני לאורך דיוניהם של מוסדות התכנון בתמ”א ח/37 עד להחלטתה הסופית של המועצה מיום 10.6.2014. הנחה זו, אשר אין חולק על חשיבותה ועל הצורך ליישמה, מצאה ביטוי בהחלטה האמורה, ובהעדר הוראה אחרת של המועצה הארצית הייתה אמורה למצוא את דרכה גם אל הוראותיה המחייבות של התכנית שהתאשרו על ידי הממשלה. לא היה אפוא מקום להשמטת הוראה זו מהתכנית כפי שאושרה על ידי הממשלה. על הסעד המתאים בהקשר זה נעמוד בהמשך דברינו.

(ו) ביטול המתחמים היבשתיים אם לא ינוצלו בחלוף חמש שנים מאישור התכנית

116. בטרם נפנה לפרק האחרון בדיוננו ראינו לדחות בקצרה את טענת העותרות בבג"ץ 8077/14 שלפיה יש להורות כי המתחמים היבשתיים בתחומי המועצות האזוריות עמק חפר וחוף כרמל יבוטלו לאחר 5 שנים מיום אישור התכנית אם בסופו של דבר לא ישמשו לייעודם לפי התכנית. נוכח כל שאמרנו עד כה על מאפייניה הייחודיים של התכנית ועל היותה תכנית צופת פני עתיד המבקשת לאפשר מגוון מתווי פיתוח אפשריים, ביבשה או בים; ובשים לב לכך שמדיניות תכנונית זו אינה בלתי סבירה כשלעצמה, אך מובן מדוע הוראה שלפיה יבוטלו החלקים המיועדים למתחמים היבשתיים אם לא ינוצלו בחלוף 5 השנים מיום אישור התכנית עומדת בניגוד ברור לתכליות התכנית ולהגיונה הפנימי. תכנית מתאר ארצית הינה – ככלל – תכנית שמייצרת אופק תכנוני לזמן ארוך, ממילא אין טעם בדין או בהגיון, להגביל את תקפה לפרק זמן קצר ביחס, כמבוקש על ידי העותרות. מכאן כי דין הטענה להידחות.

(ז) שיפור

117. הטענה האחרונה העומדת להכרעתנו, אשר נטענה על ידי העותרים בבג"ץ 7737/14 ובבג"ץ 8077/14, היא כי נפל פגם בהחלטת המועצה הארצית שלא להכליל בהוראות התכנית הסדרים בדבר שיפוי לוועדות המקומיות שבתחום שיפוטן מצויה התכנית, חרף המלצות החוקר לעשות כן. לטענת העותרים, וכפי שטענו בהקשרים קודמים בדיוננו, מתקני הגז שיוקמו מכוחה של תמ"א 37/ח אינם כאלה שחוק משק הגז הטבעי עוסק בהם, אלא יש לראותם כמתקנים שבאים בגדרו של חוק הנפט. נטען כי בהתאמה, הסדרי הפיצוי שיחולו עקב פגיעתה של תמ"א 37/ח במקרקעין אינם אלה הקבועים בחוק משק הגז הטבעי אלא אלה הקבועים בחוק הנפט. עוד נטען כי בחלק ממתקני הצנרת שיוקמו מכוח התכנית לא יוזרם גז טבעי (שאז דומה כי העותרים אינם חולקים על כך שיחולו הסדרי הפיצוי הקבועים בחוק משק הגז הטבעי), אלא גם קונדנסיט ומי מוצר (תוצר לוואי של הליך ייצור הגז הטבעי), דבר שיחייב בפני עצמו הסדרי פיצוי מורכבים המבוססים על מקורות נורמטיביים שונים. לבסוף, נטען כי התכנית צפויה לחייב הפקעה של שטחים נרחבים שהפיצוי בגינה ייקבע כולו בהתאם להוראות חוק הנפט. לטענת העותרים, מורכבות זו בכללותה ביחס לפיצויים בגין פגיעה במקרקעין או הפקעתם אגב ביצועה של תמ"א 37/ח יוצרת חוסר ודאות החושף את הוועדות המקומיות לתכנון ולבניה שבתחומיהן חלה התכנית לתביעות.

118. כפי שהדגישו העותרים, השגותיהם האמורות הובאו לפני החוקר והלה מצא לקבל את עיקריהן:

1. אני ממליץ לקבל את ההשגה כי בהוראות התכנית חסרה הוראה בדבר הפקעות. תשובת עורכי התכנית כי חוק משק הגז טבעי מהווה חקיקה מאוחרת וספציפית בנוגע לגז טבעי ולכן רכישת המקרקעין הדרושים ל"מיתקן גז" ומנגנון הפיצויים צריכות להיקבע על פי הוראות חוק משק הגז ולא על פי חוק הנפט עשויה להיות נתונה בעתיד למחלוקת ולפרשנות משפטית. לפיכך אני ממליץ להטמיע את תשובת עורכי התכנית בהוראות התכנית.

[...]

3. אני ממליץ לקבל בחלקה את ההשגה שמכלי הקונדנסייט ו[ל]תוצרים נוספים הנוצרים בתהליך הטיפול בגז טבעי לא נכללים בהגדרת המונח "נפט" שבסעיף 1 לחוק הנפט ואין התייחסות ישירה אליהם בחוק משק הגז הטבעי ולהוסיף לפרק ההגדרות בהוראות התכנית הוראה המפרשת מהו קונדנסייט, הוראה שממנה ניתן יהיה ללמוד האם מיכלי אחסון וקווי הולכת קונדנסייט נכללים בהגדרת נפט על פי חוק הנפט או גז טבעי או על פי חוק אחר.

4. אני ממליץ לדחות את ההשגה בדבר היעדר הוראה בדבר הפקעה או פיצוי בגין מגבלות שהתוכנית מטילה על שטחים בתחומה. בפני מי נפגע או ניזוק ממגבלות של איסור שימוש בשטחים עומדת קשת של אפשרויות לתביעת פיצוי או נזיקין ואין זה מתפקידה של התכנית להורות על אפשרות זו או אחרת.

[...]

7. אני ממליץ לקבל את השגת הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה, של הוועדות המחוזיות לתכנון ובנייה ושל בעלי מפעלים ועסקים בתחום התכנית, על שאין בהוראות התכנית הוראה כללית בדבר שיפוי והוראה ספציפית בדבר שיפוי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, בתביעות של מי שנפגע עקב אישור התכנית במקום שסעיף השיפוי בחוק משק הגז הטבעי אינו מספק. סעיף השיפוי צריך להיות מנוסח כך שיכסה גם על הפסדים כלכליים ואובדן השקעות" (דוח החוקר, בעמ' 48).

ואולם, בישיבתה מיום 10.6.2014 החליטה המועצה הארצית לדחות המלצות

אלו:

17. בנוגע להמלצת החוקר להוספת הוראה בדבר הפקעות – המועצה סבורה כי אין לכלול בתכנית הוראה כאמור. ההפקעות יבוצעו בהתאם להוראות החוקים הרלוונטיים ואין צורך להוסיף מראש סעיף לעניין זה.

18. לעניין השיפוי [...] – על התכנית, על כל מרכיביה [...], חל חוק משק הגז הטבעי (התשס"ב – 2002) [כך במקור – ע' פ' ולפיכך אין צורך ליצור סעיף שיפוי מיוחד בתכנית".

119. להחלטתה זו של המועצה הארצית מופנות עתה הטענות לפנינו בעניין זה, אשר לעמדת המדינה דינן להידחות. לטענתה, תמ"א 37/ח היא כולה תכנית למתקן גז כמשמעותה בחוק משק הגז הטבעי וככזאת, כלל המתקנים שיוקמו מכוחה הם מתקני גז כמשמעם בחוק, לרבות המתקנים הנלווים והצנרת שבה יובלו הקונדנסייט ומי המוצר. כתוצאה מכך, כל פגיעה במקרקעין שתגרם מכוחה של תמ"א 37/ח תהיה בת פיצוי על פי חוק משק הגז הטבעי, המוציא לעניין זה את תחולתו של סעיף 197 לחוק התכנון והבניה, ומטיל את החבות בפיצוי על בעל הרישיון עצמו. בנוסף נטען כי גם אם התכנית תחייב הפקעה לפי חוק הנפט כפי שטענו העותרים, אזי לפי הוראות חוק הנפט עצמו, החבות בפיצוי תחול על בעל הרישיון ולא על הוועדה המקומית.

120. לאחר שבחנו את טענות הצדדים מצאנו כי הדין בסוגיה זו עם המדינה. חוק משק הגז הטבעי מסדיר את סוגיית הפיצוי לבעל המקרקעין בגין פגיעה במקרקעיו בשלושה מצבים: פגיעה מכוח תכנית למתקן גז שלא בדרך של הפקעה; הפקעה של המקרקעין; וגרימת נזק למקרקעין אגב ביצוע פעולות בהם. בחינת ההסדרים האמורים מלמדת כי אף לא אחד מהם מטיל חבות על הוועדות המקומיות לתכנון ולבניה, ונרחיב. תחילה אל ההסדר שענייננו פגיעה שלא בדרך של הפקעה. סעיף 28(א) לחוק משק הגז מגדיר כי "תכנית למיתקן גז" היא:

| | |
|---|----------------------------------|
| <p>"תכנית למיתקן גז" – תכנית לפי חוק התכנון והבניה, שאינה אחת מן התכניות למערכת ההולכה, שמטרתה העיקרית ייעוד מקרקעין למיתקן גז וכן תכנית עבודה.</p> | <p>פיצויים בשל תכנית</p> |
|---|----------------------------------|

בהמשך, סעיף 28(ב) לחוק משק הגז הטבעי קובע כי (ההדגשות הוספו – ע'

פ'):

| | |
|---|----------------------------------|
| <p>נפגעו על ידי תכנית למיתקן גז, שלא בדרך הפקעה, מקרקעין הנמצאים בתחום התכנית האמורה או מקרקעין הגובלים עמה, יחולו, על אף האמור בפרק ט' לחוק התכנון והבניה, הוראות אלה:</p> | <p>פיצויים בשל תכנית</p> |
|---|----------------------------------|

(1) מי שביום תחילתה של התכנית
היה בעל המקרקעין זכאי לפיצויים
מבעל הרישיון שהתכנית נועדה למיתקנו
(בסעיף זה – בעל הרישיון), ובלבד
שדרישה לפיצויים הוגשה לבעל
הרישיון בתוך חמש שנים מיום תחילת
תוקפה של התכנית [...]

התכניות הנזכרות למערכת ההולכה מוגדרות בסעיף 2 לחוק כ"תכניות מיתאר
ארציות שמספרן 1א37, 2א37 או 37ב. בענייננו, אין חולק כי תמ"א 37/ח היא תכנית
לפי חוק התכנון והבניה וכי היא אינה אחת משלוש התכנית האמורות למערכת ההולכה
הנזכרות בסעיף. אשר למטרת התכנית, זו פורטה בסעיף 2.1 להוראות התכנית
(שכותרתו "מטרת התכנית") כ"הקמת מתקני קבלה וטיפול בגז טבעי מתגליות בים,
מערכות אספקה והולכה וכל התשתיות הנדרשות להובלת הגז למערכת ההולכה
הארצית". נוכח הגדרה זו ודיוננו הענף עד כה בכל הנוגע למטרות התכנית ותכליותיה,
ניתן להבחין בנקל כי תמ"א 37/ח עוסקת בייעוד שטחים לצורך הקמת מתקני גז ועל כן
עומדת גם בדרישה בדבר תכנית שמטרתה העיקרית היא ייעוד מקרקעין למתקן גז.
לבסוף, עמדנו קודם לכן על הגדרתו של מתקן גז בסעיף 2 לחוק משק הגז הטבעי (ראו
לעיל פסקה 101) וקבענו כי הגדרה זו חולשת על המתקנים שיוקמו מכוחה של תמ"א
37/ח. נזכיר כי הגדרה זו מתייחסת במפורש לכל מגוון מתקני הגז כמוסבר לעיל
"לרבות צינורות, מבנים, מכונות, מכשירים, אבזרים וציוד גז קבוע או מיטלטל,
הקשורים במיתקן כאמור ואינם לשימוש ביתי". על פי ההגדרות האמורות, מתקן
הקבלה הוא בוודאי מתקן גז כמשמעותו בחוק משק הגז הטבעי. ואולם, גם המבנים,
האבזרים והצינורות הנדרשים לשם אחסנה והובלה של תוצרי הלוואי של הגז הטבעי
"קשורים" למתקן זה ומהווים חלק בלתי נפרד ממנו. לפיכך, לא ראינו לקבל את טענת
העותרים כי הצינורות שיוקמו מכוח התכנית שנועדו להולכת הקונדנסיט ומי המוצר –
כולם קשורים בקשר אינהרנטי לתהליך ייצור הגז – אינם חוסים בצלן של הוראות חוק
משק הגז הטבעי.

121. נוכח כל שאמרנו, ובשים לב להגדרות המפורשות הקבועות בחוק משק הגז הטבעי הרי שיש לראות בתמ"א 37/ח כתכנית למתקן גז כמשמעותה בסעיף 28(א) לחוק משק הגז הטבעי. כפי שהראינו, סעיף 28(ב) שצוטט לעיל קובע בלשון ברורה שאינה משתמעת לשני פנים כי הוראותיו תחולנה "על אף האמור" בפרק ט' לחוק התכנון והבניה הכולל את סעיף 197 לחוק התכנון והבניה. המסקנה היא אפוא כי פיצוי בגין פגיעה שתגרום תמ"א 37/ח למקרקעין שלא בדרך של הפקעה מצוי בגדר ההסדר הקבוע בחוק משק הגז הטבעי ולא במשטר הפיצוי הקבוע בסעיף 197 לחוק התכנון והבניה. ואכן, כפי שהדגישו משיבי המדינה, להבדיל מההסדר הקבוע בסעיף 197 לחוק התכנון והבניה, חוק משק הגז הטבעי מטיל את החבות לפיצוי במלואה על "בעל הרישיון שהתוכנית נועדה למיתקניו" ולא על הוועדה המקומית לתכנון ולבניה כך שכלל לא נוצרת יריבות בין בעל המקרקעין לבין הוועדה המקומית, אלא אך בינו לבין בעל הרישיון.

122. אפשרות נוספת לחבות בפיצוי עקב הקמת מתקני גז מכוחה של תמ"א 37/ח היא במקרה שתופקע קרקע לצורך הקמתה של "תחנת גז" המוגדרת בסעיף 42 לחוק משק הגז הטבעי:

הגדרות "תחנת גז" – מיתקן שהוא כולו או חלקו מעל פני הקרקע והמשמש לאחת או יותר מהפעולות האלה: דחיסה, חלוקה, פיצול, הגפה, ויסות לחץ הגז, סינון, מדידתו, הוספת ריח לגז, או לכל פעולה אחרת הדרושה לצורך העברת הגז במערכות ההולכה והחלוקה, ולמעט מיתקני גז שמתחת לפני הקרקע המתחברים למיתקן כאמור ולמעט מיתקן כאמור שהחלק שבו שמעל פני הקרקע הוא המגוף או מונה בלבד.

כפי שראינו, בתחנות הקבלה שיוקמו מכוחה של תמ"א 37/ח (שאינן חולק כי תוקמנה – ככל שהדבר יידרש – על פני הקרקע) צפויות להתבצע פעולות של הכשרה והעברה של הגז הטבעי לצורך העברתו במערכת ההולכה ועל כן ניתן לסווגן כ"תחנות גז" לפי סעיף 42 האמור. משכך, אם תידרש הפקעת קרקעות לצורך הקמתן של תחנות הגז, הפיצוי בגין ההפקעה ישלט על ידי הוראות סעיף 43 לחוק משק הגז הטבעי הקובע כי (ההדגשות הוספו – ע' פ'):

רכישה
והענקה
של זכויות
במקרקעין

(א) בכפוף להוראות סימן זה, על רכישת זכויות הדרושות לבעל רישיון לצורך תחנת גז, יחולו הוראות פקודת הקרקעות.

[...]

(ג) בעל הרישיון יישא בהוצאות רכישת הזכויות, לרבות הפיצויים שישולמו למי שממנו נרכשו; הזכויות יירכשו לטובת המדינה ויירשמו על שמה, והמדינה תיתן לבעל הרישיון זכויות משנה כדרוש למשך תקופת הרישיון ובכפוף לתנאיו.

לשון אחר, חוק משק הגז הטבעי קבע הסדר מפורש שלפיו החבות לפצות בעל מקרקעין שהופקעו לצורך הקמת תחנת גז תוטל על בעל הרישיון.

123. לבסוף, הסדר פרטני רלוונטי נוסף קבוע בסעיף 49 לחוק משק הגז הטבעי העוסק במתקן גז תת קרקעי וקובע כי (ההדגשות הוספו – ע' פ'): :

סמכות
כניסה
למקרקעין
וביצוע
פעולות
בהם

אושר למיתקן גז שאינו תחנת גז (בסימן זה – מיתקן גז תת קרקעי) מפרט לפי סעיף 24, ומיקומו של מיתקן הגז התת קרקעי נקבע בתכנית שאושרה לפי חוק התכנון והבניה שהיא תכנית מפורטת [...] רשאי בעל רישיון, וכל מי שפועל מטעמו, לצורך ביצוע הפעילות על פי הרישיון ובכפוף להוראות סעיף 50, להיכנס למקרקעין שבתחום התכנית או המפרט, בין מקרקעין ציבוריים ובין מקרקעין פרטיים, ולבצע בהם פעולות אלה:

[...]

בהמשך לכך קובע סעיף 53 לחוק משק הגז הטבעי כי:

- | | |
|--|----------------------------|
| <p>(א) בעל רישיון המשתמש בסמכות ומבצע פעולות לפי סעיף 49, יימנע עד כמה שהדבר ניתן מגרימת נזק, ויחזיר את המקרקעין, ככל האפשר, למצב שהיו בו אילולא נעשה שימוש בהם.</p> <p>(ב) נגרם נזק כתוצאה מביצוע הפעולות האמורות, ישלם בעל הרישיון, לפי דרישת הניזוק, פיצויים על הנזק שנגרם.</p> | <p>פיצויים בעד נזק</p> |
|--|----------------------------|

וראו לעניין זה גם בג"ץ 4522/10 מנסור נ' ממשלת ישראל, פסקה ד' (24.8.2011).

הנה, גם בהקשר זה קובע חוק משק הגז הטבעי הסדר פיצוי ייעודי המטיל את החבות כולה על בעל הרישיון ולא על הוועדות המקומיות לתכנון ולבניה.

124. סיכום הנקודה: חוק משק הגז הטבעי קובע הסדרי פיצוי ממצים ביחס לפגיעות השונות האפשריות במקרקעין מכוחה של תמ"א 37/ח. הסדרים אלה כולם מטילים את החבות לפיצוי על בעל הרישיון ולא יוצרים יריבות כלשהי בין בעל המקרקעין לבין הוועדה המקומית לתכנון ולבניה שבתחומיה תתרחש הפגיעה האמורה. לפיכך, לא מצאנו עילה להתערב בהחלטת המועצה הארצית שלא לכלול בהוראות התכנית הוראות בדבר שיפוי הוועדות המקומיות לתכנון ולבניה.

125. בשולי הדברים נעיר כי בהתייחסותה לסוגיית השיפוי מיום 10.8.2015 ציינה המדינה (הגם שלא נטענה טענה בעניין זה באילו מן העתירות) כי נכון לעת הזו אין בנמצא "בעל רישיון שהתכנית נועדה למתקניו" כמשמעותו של ביטוי זה בסעיף 28(ב) לחוק משק הגז הטבעי, עניין המעורר קשיים, לרבות העובדה שאין בשלב זה גורם שיוכל לפצות נפגע מפגיעתה של תמ"א 37/ח במקרקעיו שלא בדרך של הפקעה. בהמשך לדברים הללו עדכנה המדינה כי הסוגיה הובאה לפני הקבינט החברתי-כלכלי לצורך קבלת החלטתו בנושא – החלטה שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 5.8.2015 (החלטה חכ/20 של ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה, הממשלה ה-34 (4.8.2015)); החלטה 352 של הממשלה ה-34 "האצת חיבור מפעלי תעשייה לרשת הגז הטבעי – אישור החלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה" (5.8.2015), במסגרת

אישור תקציב המדינה ו"חוק ההסדרים" לשנים 2015-2016. וכך החליטה הממשלה בסעיף 1א' להחלטה האמורה:

"לבחון, בתיאום עם שר התשתיות האנרגיה והמים, תיקון לחוק משק הגז הטבעי שבמסגרתו יקבע גורם אחראי לתביעות פיצויים בהיעדרו של בעל רישיון האחראי למתן פיצויים לפי חוק זה".

הואיל ונושא זה לא הועלה, בין בהשגות לפני החוקר, בין בעתירות, איננו רואים לנקוט עמדה לגביו, אולם טענות הצדדים בנושא אחרון זה שמורות להם, בכפוף להשלמת הליך החקיקה האמור.

סוף דבר – הסעד המתאים

126. תמ"א 37/ח היא תוצאתו של הליך תכנוני יסודי, מפורט ומקצועי. בסופו של הליך זה התגבשה תכנית מתאר ארצית ייחודית ומורכבת. תכנית זו נושאת על כתפיה את עצם האפשרות לפתח מאגרי גז טבעי ולנצל את התועלת הרבה הגלומה בכך למשק הישראלי. בהינתן אמת המידה לביקורת השיפוטית על החלטות מוסדות התכנון והמועצה הארצית בפרט מצאנו כי תמ"א 37/ח צלחה את מרבית המשוכות המשפטיות שביקשו העותרים להציב בדרכה למעט בשני עניינים: הצורך באישור המועצה הארצית לתמהיל הפיתוח ואי עיגונה של החלטת המועצה הארצית ליתן עדיפות לטיפול מרבי בים בהוראות התכנית. להשקפתנו, שני פגמים אלה אינם צולחים את הביקורת השיפוטית, והכל כפי שפירטנו בהרחבה. עם זאת, בקביעת התוצאה יש לתת משקל לכך שלמעט פגמים אלה, התכנית כמכלול עמדה – כאמור – בהליך הביקורת השיפוטית (לדוקטרינת התוצאה היחסית ראו עניין העמותה למען איכות החיים, פסקאות 35-38; ע"מ 2273/03 אי התכלת שותפות כללית נ' החברה להגנת הטבע, פסקה 107 (7.12.2006); והשוו דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך ב 826-839 (2010)). משכך, איננו רואים להורות לעת הזו על ביטולה של התכנית, אלא לאפשר למועצה שהות לתקן את הפגמים האמורים בתוך זמן סביר שנקבע לכך (ראו למשל בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד סא(1) 1, 39 (2006)). בהתאם לכך, ניתנת למועצה הארצית ארכה של 18 חודשים להידרש לשתי נקודות אלו בהתאם להערותינו, בכפוף לסייגים הבאים: א. בתקופת הביניים ככל שתידרש המועצה לדיון בתמהיל הפיתוח בגדרה של הוראת סעיף 6.2 לתקנון התכנית, ייקרא הסעיף באופן שאישור המועצה הארצית נדרש כבר בתקופת הביניים. ב. לא יתוקנו הפגמים בחלוף 18 החודשים, תבוטל התכנית. בכך יובטח אינטרס הציבור

למימוש התכנית בלא עיכובים נוספים, ככל שהדבר יידרש, ובד בבד תובטח עמידת הליך התכנון בנורמות המתחייבות מהדין. כמו כן, בתקופת הביניים האמורה תקיים המועצה הארצית דיון ותקבל הכרעה חדשה בשאלת הפירוט הנדרש בהתייחס למתחמים הימיים, כמתחייב מהדיון בנושא זה בפסק דינו. למען הסר ספק נבהיר כי לא מתחייבת בנושאים אלה שמיעת הערות נוספת מן הציבור נוכח ההליך הממצה של שיתוף הציבור שכבר התקיים. אם כי למותר לציין כי המועצה הארצית רשאית לבקש התייחסות של ארגונים וגופים מתאימים, אם תראה זאת לנכון. עוד יובהר, כי נוכח הודעת העותרות מיום 24.8.2015 שהוזכרה לעיל, הסעד לא יחול על תכנית הפיתוח של נובל.

במובן זה, העתירות מתקבלות באופן חלקי. המדינה תשלם לעותרים בבג"ץ 7737/14 הוצאות ושכר טרחת עורך דין בסכום כולל של 20,000 ש"ח. סכום זהה ישולם לעותרות בבג"ץ 8077/14 ולעותרת בבג"ץ 8079/14.

ש ו פ ט

השופטת ד' ברק-ארז:

1. אני מסכימה לפסק דינו המלומד של חברי השופט ע' פוגלמן, ומבקשת להוסיף בשולי הדברים אך הערות אחדות.
2. אקדים ואומר כי ההכרעה בעתירות לא הייתה פשוטה, כשם שקבלת ההחלטות שעמדו ביסודן הייתה מורכבת. החלטה על תכניות שיש להן משמעות כלכלית ואסטרטגית עצומה וכן השלכות סביבתיות משמעותיות אינה יכולה להיות קלה. עם זאת, כמו חברי השופט פוגלמן, אינני סבורה כי יש להתערב בהכרעות העקרוניות שהתקבלו על-ידי מוסדות התכנון לאחר דיונים מפורטים. לא ניתן להשתחרר מן התחושה כי זהו אחד מאותם מקרים שבהם עומדת ברקע העתירות טרוניה של NIMBY, היינו שהן מבטאות את האינטרס המובן לכול כי מתקנים חיוניים שלהם השלכות סביבתיות ובטיחותיות ימוקמו במקום אחר ורחוק, "לא בחצר האחורית שלי" (Not In My Back Yard). דא עקא, שבסופו של דבר אמור להימצא למתקנים אלו מקום כלשהו. משמצאנו כי ההליך שבו התקבלה ההחלטה באשר למיקומם של

המתקנים היה, בעיקרו של דבר, תקין, תוצאתו היא המכריעה, ולא לנו להתערב בה. ניתן אפוא להבין לליבם של העותרים בעניין זה, אך לא להיעתר להם.

3. סוגיה נוספת בעלת אופי כללי שעולה מן הדיון במקרה שבפנינו נוגעת למורכבות בהחלתם של ההסדרים התכנוניים ה"סטנדרטיים" שנקבעו בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, על מקרים מיוחדים ומורכבים כמו זה שבפנינו. על מנת להתגבר על קושי בסיסי זה אומצו במקרה דנן מודלים תכנוניים חדשים, שלא נמצא להם עיגון מפורש בחוק התכנון והבניה (כדוגמת "תוכנית ניהול סביבתי", מנגנונים מסוימים של גמישות ועוד). על דרך האנלוגיה, ניתן להזכיר התפתחות דומה שאירעה בתחום דיני המכרזים, שבהם – כחלק בלתי-נפרד מעיצובם של מכרזים שעניינם פרויקטים מורכבים – נוצר צורך לאמץ מנגנונים החורגים מן המודל של המכרז הפשוט, כדוגמת מכרזים רב-שלביים ואחרים (ראו: ע"מ 3190/02 קל בנין בע"מ נ' החברה לטיפול בשפכים רמת לבנים בע"מ, פסק דינה של השופטת (כתוארה אז) ד' ביניש (22.10.2003); דפנה ברק ארז משפט מינהלי כרך ג' – משפט מינהלי כלכלי 32 (2013)). כשם שעבור המכרזים המורכבים נוצרו מודלים "גמישים" המאפשרים לחרוג מן הכללים שעצבו את דיני המכרזים המסורתיים, בכפוף לשמירה על עקרונות יסוד של לא ניתן להתפשר עליהם, ובראשם עקרון השוויון, כך גם במקרה דנן ניתן היה ללכת כברת דרך לעבר חידושים בהליך התכנון בו עסקינן, תוך שמירה על העקרונות היסודיים. באותם עניינים (מעטים) שבהם קבענו כי נדרשת התערבות בתכנית כפי שהתקבלה סברנו כי החידוש הרחיק לכת לעבר פגיעה בעקרונות יסוד של דיני התכנון והבניה.

4. לבסוף, המקרה שבפנינו מדגים, פעם נוספת, את המתח הקיים לעיתים בין הרצון לזרז ולייעל הליכי תכנון מורכבים לבין פעולה בהתאם להליך סדור, יסודי ומקצועי ללא "קיצורי דרך" (ראו: בג"ץ 3917/14 פורום הארגונים למען יער ירושלים נ' הוועדה הארצית לתכנון ולבניה תשתיות לאומיות, פסקה 9 (17.12.2014); בג"ץ 8425/04 אדם טבע ודין-אגודה ישראלית להגנה על הסביבה נ' הוועדה הארצית לתכנון ובניה של תשתיות לאומיות, פסקה 10 (8.7.2008)). הלכנו כברת דרך לא מבוטלת עם הוגיה של התוכנית, ולא נרתענו מאימוץ מודלים חדשים כמו זה של תכנית הניהול הסביבתי. בצד זאת, סברנו כי יש לקבל את העתירות באופן חלקי באותם הקשרים שבהם הליכי התכנון חרגו באופן שלא ניתן להשלים עמו מן הדרך המקובלת לקבלת החלטות במועצה הארצית לתכנון ולבניה, בכל הנוגע לנושאים תכנוניים בסיסיים. על דרך ההשאלה, ניתן לומר כי כשם ש"הסדרים ראשוניים" צריכים להיקבע במעשי חקיקה של הכנסת (ראו: בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נב(5) 481, 501-503

(1998); בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד סא(1) 1 (2006)), כך גם החלטות תכנון בעלות אופי של הסדר ראשוני צריכות להתקבל על-ידי הגורם המתכנן עצמו, במקרה זה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (ראו והשוו: בג"ץ 347/84 עיריית פתח-תקוה נ' שר הפנים, פ"ד לט(1) 813 (1985)). המועצה אכן פעלה באופן זה במרבית העניינים שעליהם נסבה העתירה, ועליה המלאכה לגמור.

ש ו פ ט ת

השופטת ע' ברון:

אני מצטרפת לפסק דינו המקיף והמעמיק של חברי השופט ע' פוגלמן, ולהערותיה של חברתי השופטת ד' ברק-ארז בנושא.

ש ו פ ט ת

הוחלט כאמור בפסק הדין של השופט ע' פוגלמן.

ניתן היום, י' בטבת התשע"ו (22.12.2015).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט