



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מנהליים

עע"מ 5232/18

לפני: כבוד השופט מ' מזוז
כבוד השופטת י' וילנר
כבוד השופט ע' גרוסקופף

המערערים: 1. חברת אנרג'קס – אנרגיות מתחדשות בע"מ
2. קיבוץ עין השופט אגודה שיתופית

נ ג ד

המשיבים: 1. הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז צפון
2. יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז צפון
3. המועצה הארצית לתכנון ולבניה
4. הוועדה המקומית לתכנון ובניה יזרעאלים

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בנצרת
בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים (השופט א'
אברהם) בעת"מ 18-02-19033 מיום 24.5.2018

תאריך הישיבה: ב' בשבט התש"ף (28.1.2020)

בשם המערערים: עו"ד אברהם פורטן; עו"ד קירה לרנר

בשם המשיבים 1-3: עו"ד יונתן ברמן

בשם המשיבה 4: פטורה מהתייצבות

פסק-דין

השופט מ' מזוז:

1. ערעור על פסק דינו מיום 24.5.2018 של בית המשפט המחוזי בנצרת בשבתו
כבית משפט לעניינים מנהליים (השופט א' אברהם) בעת"מ 18-02-19033.

2. ביסוד הערעור עתירה מנהלית שהגישו המערערים נגד החלטת המשיבה 1 (להלן: הוועדה המחוזית) מיום 18.9.2017 לדחות תכנית שהגישו להקמת חוות טורבינות רוח ברמות מנשה, ונגד החלטת יו"ר הוועדה המחוזית מיום 25.12.2017 לדחות את בקשתם לרשות לערור על ההחלטה בפני המועצה הארצית לתכנון ולבניה (להלן: המועצה הארצית).

3. המערערת 1 (להלן: אנרג'יקס) ביקשה להקים בשטח המשכצת של המערער 2 (להלן: הקיבוץ) חוות טורבינות רוח בשטח כולל של 1,587 מ"ר ובה תשע טורבינות בגובה של כ- 180 מ' כל אחת. על מנת לקדם את הקמתה הכינו המערערים תכנית מתאימה, תכנית 254-0286005 "אנרגיות רוח בעין השופט" (להלן: התכנית), אשר הוגשה לוועדה המחוזית ביום 26.1.2015. לאחר קבלת הנחיות המשרד להגנת הסביבה להכנת תסקיר השפעה על הסביבה והתייחסות גורמים נוספים, ולאחר שהתקבלו תסקיר ההשפעה על הסביבה וסקר בעלי הכסף, דנה הוועדה המחוזית בתכנית, וביום 20.11.2017 החליטה לדחותה. נימוקי ההחלטה הפנו לממצאי התסקיר, אשר עמד על מפגע רעש למספר בתים בקיבוץ; מיקום טורבינות באופן מבוזר שאינו עולה בקנה אחד עם מדיניות המחוז בנושא; חריגה אפשרית מערכי הריצוד המותרים; ופגיעה אפשרית באוכלוסיית הבז האדום המצויה באזור. בקשה שהגישו המערערים ליו"ר הוועדה המחוזית למתן רשות לערור על ההחלטה למועצה הארצית נדחתה.

4. המערערים עתרו לבית המשפט המחוזי נגד שתי ההחלטות האמורות. במסגרת עתירתם העלו טענות שונות - חלקן דיוניות וחלקן מהותיות - נגד החלטת הוועדה המחוזית שלא לאשר להפקדה את התכנית שהגישו, לרבות טענה לניגוד עניינים של אחד מחברי הוועדה. לצד זאת העלו טענות גם נגד החלטת יו"ר הוועדה המחוזית שלא לתת להם רשות לערור על ההחלטה למועצה הארצית. לענין אחרון נטען בין היתר כי החלטת הוועדה המחוזית היא בעלת השלכות עקרוניות ורחבות בסוגיה של חוות לטורבינות רוח; כי כמעט כל אחד מנימוקי הוועדה המחוזית לדחיית תכניתם הוא בעל היבטים עקרוניים, וכי ההחלטה גם עומדת בסתירה להחלטה של המועצה הארצית בנוגע לאיתור אתרים לחוות טורבינות רוח וכן להחלטות אחרות של הוועדה המחוזית עצמה. על כן, נטען כי ראוי ומתבקש לאשר להביא את הנושא להכרעת המועצה הארצית בדרך של ערר.

המשיבים 1-3 (להלן: המשיבים) טענו מצדם כי לא נפלו פגמים בהליך קבלת ההחלטה, כמו גם בהחלטה לגופה, תוך התייחסות מפורטת לכל אחד מהטענות בדר

פגמים כאמור. כן נטען כי אין ההחלטה מעלה שאלות עקרוניות המצדיקות מתן רשות לערור למועצה הארצית.

5. בית המשפט קמא דחה כאמור את העתירה. בית המשפט דן בטענות המערערים באשר לפגמים שונים בהליך ודחה אותן. בית המשפט מצא אמנם כי אכן נפל פגם של ניגוד עניינים בהשתתפות אחד מחברי הוועדה המחוזית בדיונים, אך קבע כי אין בפגם זה כדי להצדיק בטלות ההחלטה. בית המשפט גם לא מצא להתערב בהחלטת יו"ר הוועדה המחוזית שלא ליתן רשות ערר למועצה הארצית.

6. בערעורם חזרו המערערים באריכות על טענותיהם באשר לפגמים דיוניים ומהותיים בהליך ובהחלטה של הוועדה המחוזית, ולחלופין, נטען כי יש ליתן להם רשות ערר למועצה הארצית על החלטה זו. לטענתם, בית המשפט נימק את דחיית עתירתם לענין הבקשה לרשות ערר בכך שלא הוכחה בפניו עמדה אפרוורית שלילית של הוועדה המחוזית נגד הקמת טורבינות רוח - טענה שכלל לא טענו - ומאידך הוא התעלם מהטענות הרבות שהעלו המצדיקות מתן רשות ערר, ובכלל זה שהחלטת הוועדה המחוזית סותרת החלטה של המועצה הארצית משנת 2014, וכי יש לאפשר למועצה הארצית לקבוע אמות מידה אחידות להקמת טורבינות רוח בהתייחס לטעמי הוועדה המחוזית בהם נומקה דחיית התכנית.

מנגד, המשיבים סומכים ידיהם על פסק דינו של בית משפט קמא וטוענים להיעדר עילה להתערבות בו. לעמדתם, פסק הדין עולה בקנה אחד עם הוראות החוק והפסיקה. ואשר לבקשה לרשות לערור, נטען כי ההחלטה עולה בקנה אחד עם העקרוניות שהותוו בפסיקה לענין זה, לפיהם נדרש שהערר המבוקש מעלה שאלה עקרונית בעלת השלכה רחבה, ואין זה מתקיים במקרה דנן.

7. בדיון לפנינו שהתקיים ביום 28.1.2020, לאחר סיום שמיעת טיעוני באי כוח הצדדים, הצענו כי המערערים יצמצמו את ערעורם אך לבקשתם למתן רשות ערעור למועצה הארצית לתכנון ולבניה, וכי יוחלט בהסכמה על מתן רשות ערר למועצה הארצית, שיתמקד רק בשאלות העקרוניות העולות מנימוקי הוועדה המחוזית בהחלטתה לדחות את התכנית. בא-כוח המערערים נתן הסכמתו במקום, ואילו בא-כוח המדינה, לאחר שהות שניתנה לו לבקשתו לשם התייעצות, הודיע ביום 18.2.2020 כי המשיבים אינם מסכימים להצעת בית המשפט. משכך, נדרשת הכרעתנו בערעור וכך אנו עושים.

8. לאחר עיון ובחינה של החומר שבפנינו הגענו למסקנה כי יש לקבל את הערעור בכל הנוגע לסעד החלופי שהתבקש בערעור – מתן רשות ערר למועצה הארצית.

9. בהתאם להוראות סעיף 110 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבניה), על החלטת ועדה מחוזית בדבר דחיית תכנית רשאי לערור בפני המועצה הארצית, בין היתר, מגיש התכנית, ברשות יושב ראש הוועדה המחוזית.

חוק התכנון והבניה אינו קובע את אמות המידה ואינו מפרט את השיקולים למתן רשות לערור. בפסק הדין בענין ועד עין כרם (עע"מ 3663/02 ועד שכונת עין כרם נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז ירושלים, פ"ד נז(2) 882 (2003) עמד בית משפט זה על השיקולים המנחים לענין זה, ובין היתר נקבע כך:

7. "קיומו של מנגנון ביקורת פנימי תורם אפוא לאיכות ההליך המינהלי ולייעולו, אולם אליה וקוץ בה: שימוש בלתי מושכל במנגנון זה עלול לפגום בתרומתו. מחד גיסא, פתיחה גורפת מדי של מנגנון הביקורת בפני עררים ללא הבחנה תחתור תחת יעילות הפעלת מנגנון זה ותכביד ללא הצדקה על הליכי התכנון, מאידך גיסא, אטימת-יתר של מנגנון הביקורת מפני הגשת עררים תחתור תחת איכות המנגנון כמנגנון פיקוח ובקרה..."

...

10. כשלעצמי, מסופקני אם ניתן, או רצוי, לעצב כבר עתה קריטריונים חדים וברורים אשר ינחו את יושב-ראש הוועדה המחוזית להפעיל את הסמכות המוקנית לו בסעיף 110 לחוק... דומני שיש להותיר לפרקטיקה את מלאכת עיצובן של אמות-המידה הראויות. יש לפסוע בעניין זה צעד אחר צעד, כאשר כל מקרה ייבחן לגופו לפי נסיבותיו הספציפיות. בשלב זה הייתי מסתפק באמירה הכללית בלי למצות ובלי לפרט, שכדי שתיתן רשות ערעור למועצה הארצית, נדרש שהעניין יהיה חשוב עד כדי הצדקה לערב את המועצה אם בשל היותו בעל השלכה רחבה, אם בשל אופיו העקרוני, אם בשל היותו מלווה ברגישות ציבורית מיוחדת ואם בשל היותו נתון למחלוקת ציבורית קשה" (בעמ' 890-892 – ההדגשה אינה במקור).

10. אנו סבורים כי נסיבות המקרה דנן מצדיקות מתן רשות ערר למועצה הארצית על החלטת הוועדה המחוזית לדחות את תכנית המערערות, כאשר הערר יוגבל לשאלות העקרוניות העולות מנימוקי הוועדה המחוזית בהחלטתה לדחות את התכנית, להבדיל

מטענות שהעלו המערערים לגבי הליכי הטיפול בתכנית בוועדה המחוזית. להלן נעמוד בתמצית על עיקרי הטעמים לכך:

- א. ביום 17.9.2014 אושרה תכנית מתאר ארצית לטורבינות רוח, תמ"א 12/ד/10 (להלן: תמ"א 10), אשר קובעת בין היתר הנחיות להכנת תכניות ולמתן היתרים להקמת טורבינות רוח. המדובר בסוגיה חדשה בעלת חשיבות לאומית של שימוש באנרגיות מתחדשות, אשר ראוי כי המועצה הארצית תיתן דעתה ותתווה מדיניות אחידה לגבי שאלות שונות העולות בהקשר זה.
 - ב. תמ"א 10 אמנם אינה כוללת בהוראותיה את האתרים בהם יוקמו חוות לטורבינות רוח, אך לצד תמ"א 10 אישרה המועצה הארצית המלצות של צוות בינמשרדי שהוקם על ידה ואשר גיבש רשימת אתרים מתאימים להקמת טורבינות רוח, ובהם האתר דנן (מתחם רמות מנשה). אמנם, כטענת המשיבים, אין מדובר בנורמה מחייבת, אך הסתירה הלכאורית בין החלטת המועצה הארצית לבין החלטת הוועדה המחוזית לשלול את אתר רמות מנשה כמתחם מתאים מצדיקה לכאורה שהמועצה הארצית תיתן דעתה להחלטה זו.
 - ג. נימוקי הוועדה המחוזית לדחיית התכנית מבוססים, בחלקם לפחות, על שיקולים ונימוקים בעלי השלכה עקרונית-כללית, כגון נושא פיזור הטורבינות, ערכי רעש, ערכי ריצוד, החשש לפגיעה בציפורים ומשטר ההפעלה של הטורבינות.
 - ד. נטען בפנינו גם כי החלטת הוועדה המחוזית בענייננו שונה או סותרת החלטות אחרות של הוועדה המחוזית בסוגיה דנן בתכניות אחרות, ושל ועדות מחוזיות אחרות.
11. נוכח האמור אנו סבורים כי יש להעניק למערערים רשות ערר למועצה הארצית על ההחלטה לדחות את התכנית שהגישו, וכך אנו מורים. הערר יוגש בתוך שלושים ימים מהיום שבו הומצא למערערים פסק דיננו, ויחולו הוראות סעיף 110 לחוק. הערר יוגבל כאמור לשאלות העקרוניות העולות מנימוקי הוועדה המחוזית בהחלטתה לדחות את התכנית, להבדיל מטענות שהעלו המערערים לגבי הליכי הטיפול בתכנית בוועדה.
- למותר להדגיש כי בהחלטתנו זו אין משום נקיטת עמדה בטענות לגופן, וטענות הצדדים שמורות להם להעלותן בפני המועצה הארצית, אשר תחליט כחוכמתה.
12. הערעור מתקבל אפוא באופן חלקי כאמור לעיל. המשיבים 1-3 יישאו בהוצאות המערערות בסך 10,000 ₪.

ניתן היום, כ"ח בשבט התש"ף (23.2.2020).

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

מב 18052320_B17.docx
מרכז מידע, טל' 3852,077-2703333 ; אתר אינטרנט, <http://supreme.court.gov.il>