



## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 1880/07 - ו'

בג"ץ 6648/07

בג"ץ 8092/07

בג"ץ 163/08

בפני :

כבוד המשנה לנשיאה א' ריבלין  
כבוד השופטת א' פרוקצ'יה  
כבוד השופט י' דנציגר

העותרים בבג"ץ 1880/07 : איטה אתרוג ו-84 אחרים

העותרים בבג"ץ 6648/07 : פולישוק-בלוך ו-21 אח'

העותרים בבג"ץ 8092/07 : 1. עיריית הרצליה  
2. עיריית רעננה

העותרים בבג"ץ 163/08 : אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה

נ ג ד

המשיבים בבג"ץ 6648/07 :

1. ממשלת ישראל
2. שר האוצר
3. שר הפנים
4. שר התחבורה
5. ועדת המכרזים הבינמשרדית לביצוע פרויקטים תחבורתיים
6. מע"צ-החברה הלאומית לדרכים לישראל בע"מ
7. רכבת ישראל בע"מ
8. עיריית רעננה
9. עיריית הרצליה
10. הוועדה הארצית לתכנון ובניה של תשתיות לאומיות

המשיבות בבג"ץ 1880/07 :

1. מדינת ישראל
2. הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות

המשיבים בבג"ץ 8092/07 :

1. ממשלת ישראל
2. שר הפנים

3. שר התחבורה
4. הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של תשתיות לאומיות

1. ממשלת ישראל
2. הוועדה לתשתיות לאומיות
3. מע"צ – החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ
4. רכבת ישראל
5. עיריית רעננה
6. עיריית הרצליה

המשיבים בבג"ץ 163/08 :

#### עתירות למתן צו על-תנאי

כ"ח בכסלו התשס"ט (25.12.08)

תאריך הישיבה :

בשם העותרים בבג"ץ  
6648/07 :  
עו"ד יובל גלאון ; עו"ד שרון קרני-כהן

בשם העותרים בבג"ץ  
1880/07 :  
עו"ד עודד ישראלי ; עו"ד רועי ארנברג

בשם העותרות בבג"ץ  
8092/07 :  
עו"ד רענן הר-זהב ; עו"ד ליאור כץ

בשם העותרת בבג"ץ 163/08 :  
עו"ד אלי בן ארי ; עו"ד אסף רוזנבלום

בשם המשיבים 5-1 ו-10  
בבג"ץ 6648/07, בשם  
המשיבות בבג"ץ 1880/07,  
בשם המשיבים 4-1 בבג"ץ  
8092/07, ובשם המשיבות 2-1  
בבג"ץ 163/08 :  
עו"ד אביטל סומפולינסקי ; עו"ד אורי קידר

בשם המשיבה 6 בבג"ץ  
6648/07, בשם המשיבה 5  
בבג"ץ 8092/07, ובשם  
המשיבה 3 בבג"ץ 163/08 :  
עו"ד אייל בליזובסקי ; עו"ד תומר מזרחי

בשם המשיבה 7 בבג"ץ  
6648/07, ובשם המשיבה 4  
בבג"ץ 163/08 :  
עו"ד ענבל קנקה ; עו"ד קובי אשכנזי

בשם המשיבה 8 בבג"ץ  
6648/07 :  
עו"ד עירית גל

בשם המשיבה 9 בבג"ץ  
6648/07 :  
עו"ד אלונה בראף

בשם המשיבות 5-6 בבג"ץ  
עו"ד רענן הר-זהב; עו"ד ליאור כץ  
163/08 :

## פסק-דין

המשנה לנשיאה א' ריבלין:

1. לפנינו ארבע עתירות שעוסקות כולן בתכנית תשתית לאומית מספר 15 (להלן: תת"ל 15 או התכנית), אשר עניינה: פרויקט תחבורה מערכתי במרכז הארץ הכולל הנחת מסילת ברזל וסלילת כביש 531. טענה מרכזית שהועלתה בעתירות היא שיש לקבוע מנהרת תעבורה תת-קרקעית בקטע המערבי של התוואי (להלן: חלופת המנהור). ייאמר מיד כי מאז שהוגשו העתירות – בשנת 2007 ובתחילת שנת 2008 – חלו התפתחויות באשר לבחינת חלופת המנהור, והנושא חזר ונבדק באופן מעמיק על-ידי הגורמים המוסמכים. עם זאת בסופה של בחינה לא אומצה חלופה זו.

2. בשלהי שנת 2006 אישרה הועדה הארצית לתכנון ובניה של תשתיות לאומיות (להלן: הות"ל) את תת"ל 15 – תכנית שבמסגרתה ייסלל כביש רוחב מהיר (כביש 531) שיחבר בין מספר כבישי אורך (הכבישים שמספרם 6, 2, 4 ו-20). הפרויקט נועד לפתור בעיות תחבורה בערי השרון, ליצור גישה נוחה מאזור השרון למטרופולין תל-אביב ולהוציא את תנועת כלי הרכב ממרכזי הערים אל כביש פתוח – מהלך שאמור להפחית את המפגעים הכרוכים בתנועה בכבישים הפנימיים ולשפר את איכות החיים של התושבים. הות"ל אישרה את התכנית לאחר שנשמעו שורה ארוכה של השגות. חלק מן ההשגות התקבלו, הערות הוטמעו והתכנית הועברה לאישור ממשלת ישראל בכפוף לתיקונים ולשינויים שפורטו. הממשלה אישרה את התכנית.

3. העתירות שלפנינו הוגשו על-ידי תושבים בערים השונות הרואים עצמם נפגעים מן התכנית (בג"ץ 1880/07, בג"ץ 6648/07), על-ידי עיריית הרצליה ועיריית רעננה (בג"ץ 8092/07) ועל-ידי אדם, טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה (בג"ץ 163/08). כאמור, טענה מרכזית שהועלתה בעתירות היא שהיה מקום לקיים בדיקה מעמיקה של חלופת המנהור, ולאמץ חלופה זו לאור יתרונותיה על-פני המתווה המופיע בתת"ל 15. בין היתר נטען כי יש לבכר את חלופת המנהור משום שהיא מצמצמת את ההשפעות הסביבתיות השליליות של התכנית והיא גם כדאית לפי חישוב של עלות-תועלת. בנוסף, נטען כי אימוץ חלופת המנהור יצמצם את הצורך בהפקעת קרקעות,

וזאת על ידי שילוב בין מנהור לבין תכניות לאיחוד וחלוקה מחדש שבמסגרתן תינתנה לבעלי הקרקעות זכויות בנייה שינוצלו לשימושים מסחריים. לצד טענה מרכזית זו בנוגע לחלופת המנהור נשמעו גם טענות נוספות.

4. ביום 17.1.2008 קיימנו דיון בעתירות. על-פי המלצתנו ניאותו המשיבים, לפני משורת הדין, לבחון מחדש את טענות העותרים בנוגע לחלופת המנהור. בהחלטתנו מיום 21.1.2008 ניתנו הנחיות בנוגע לבחינה המחודשת, וכן הוספנו כי ראוי שהות"ל תבחן מחדש היבטים הנוגעים לזיהום האוויר ולקיומן של חלופות נוספות וחלקיות כך שיערך שקלול מלא של כל הנתונים והשיקולים.

5. הות"ל קיימה בירור משלים כאמור. החומר הרב שהגישו לות"ל העותרים ויזמי התכנית נבחן על-ידי צוות יועצים שכלל גם מומחים נוספים שנשכרו במיוחד לצורך כך. בין המומחים שסייעו לות"ל: מומחה בתחום הנדסת מנהרות, מומחה בתחום אוורור מנהרות, מומחה בתחום איכות אוויר ושמאי מקרקעין. צוות היועצים-המומחים קיים דיון במעמד הצדדים ובסופו של דבר הוציא חוות-דעת המתייחסת להיבטים השונים הצריכים לעניין ואשר בסופה המלצה שלא לשנות את התכנית. או-אז התקיים דיון לפני מליאת הות"ל, וההחלטה שהתקבלה היא שלא לשנות את תת"ל 15. בהחלטה נאמר כי התכנית שאושרה כוללת מנגנונים המבטיחים עמידה בתקני איכות האוויר, ובכלל זה מערכת לניהול תנועה המאפשרת להגביל את תנועת כלי-הרכב במקרים הספורים שבהם צפויה חריגה מן התקנים. הות"ל ציינה כי חלופת המנהור עשויה אמנם להביא לחסכון בעלויות ההפקעה והפיצויים לבעלי המקרקעין, אולם בשקלול כל ההיבטים של התכנית נמצא כי חלופה זו מייקרת את הפרויקט ביותר ממיליארד ש"ח. בהחלטה נכתב גם שבאזור מחלף רעננה דרום כלל לא ניתן לחפור מנהרה בשל בעיות תנועה ומרחב גיאוגרפי מוגבל. עוד הודגש בהחלטה כי הוראות התכנית מאפשרות גמישות רבה וכי ניתן יהיה בעתיד להוסיף קירוי או בינוי אם הדבר יימצא מתאים.

בעקבות החלטה זו הגישו הצדדים הודעות משלימות. המדינה הוסיפה, בהודעה מיום 17.8.2008, כי בינתיים החליטה ועדת המכרזים הבין-משרדית על הזוכה במכרז למימון ההקמה, התפעול והתחזוקה של כביש 531.

לאחר שבחנו את טענות הצדדים ואת המסמכים שהוצגו לנו, וקיימנו דיון נוסף במעמד הצדדים ביום 25.12.2008, החלטנו לדחות את העתירות.

6. בית משפט זה עמד לא פעם על הגישה המרוסנת שיש לנקוט בה במסגרת הביקורת השיפוטית-המנהלית על החלטותיהן של רשויות התכנון בתחום שיקול דעתן. כך למשל, בע"מ 2418/05 מילגרם נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז ירושלים (טרם פורסם, 24.11.2005) נכתב כי "כלל נקוט הוא בידינו כי בית-המשפט אינו שם עצמו בנעליהן של רשויות התכנון ואין הוא מעמיד את שיקול דעתו שלו תחת שיקול דעתן המקצועי של אותן רשויות. התערבותו של בית-המשפט בהחלטות של רשויות התכנון נעשית במשורה, בעילות מובהקות המצדיקות התערבות במעשה המינהלי, כגון: חריגה מסמכות, חוסר תום-לב או חריגה קיצונית ממתחם הסבירות" (פס' 9 לפסק-הדין של השופטת א' חיות). גישה מצמצמת זו יש לה טעם והגיון. תחום התכנון והבנייה מעורר תכופות שאלות מקצועיות מובהקות שהמקום הראוי לבררן הוא לפני הגופים המוסמכים. הליכי התכנון כוללים מנגנונים מובנים של השגה המאפשרים גם למתנגדים להשמיע את קולם. בענייננו, לא למותר לציין, טענות שהועלו לפני בית המשפט בנוגע לחלופת המנהור לא נשמעו קודם לכן בהליכי ההשגה שהתקיימו, והמשיבים מלינים על כך ובצדק. זאת ועוד: פתיחת פתח רחב מדי לביקורת שיפוטית עלולה לעכב ואף לטרפד דה-פקטו את היכולת לקדם פרויקטים חשובים, ללא הצדקה.

7. הפרויקט נשוא ענייננו הוא פרויקט לאומי שהגורמים המוסמכים מייחסים לו חשיבות רבה. ראש הממשלה, שר האוצר ושר הפנים הכריזו כי פרויקט זה הוא בעל חשיבות לאומית – "תשתית לאומית" כמשמעותה בסעיף 1 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965. בתגובת המדינה נאמר בין השאר כי "קידום הפרויקט והוצאתו אל הפועל אמור להביא לחסכון משמעותי בשעות נסיעה ברכבים ולתועלת עצומה למשק הלאומי. קידום הפרויקט יביא גם ליתרון סביבתי שכן הוא יוציא את התנועה מתוך הערים ויזרים אותה אל כביש משוקע ומטופל בשולי הערים". בע"מ 1528/05 רשות הנמלים והרכבות – רכבת ישראל נ' אביגדורוב (טרם פורסם, 14.9.2005) עסק בית המשפט העליון בחוקיותם של צווי הפקעה שהוצאו לצורך סלילת כביש 531 והנחת תוואי למסילת רכבת הפרברים. וכך נכתב בפסק-הדין:

הקמתה של רכבת הפרברים הנה פרויקט לאומי בעל חשיבות רבה לכלל הציבור, לאזרחי המדינה בכלל ולתושבי פרברי תל אביב בפרט. השלמתו של הפרויקט תסייע להפחית באופן ממשי את עומסי התנועה בשעות השיא באזור העיר תל אביב והערים הסובבות אותה. בכך צפוי המשק הישראלי לחסוך משאבים רבים, להביא להפחתת זיהום האוויר באזור המרכז ולחסוך זמן רב לאזרחים רבים המשתרכים בפקקי התנועה מדי יום. אין צורך להכביר מילים בדבר החשיבות שבהשלמת הפרויקט. הפעלת קווי הרכבת במסגרת הפרויקט צפויה

לשנות באופן מהותי את שגרת יומם של תושבי איזור מרכז המדינה ו"לקרב" את תושבי הפרברים למקומות עבודתם בעיר תל אביב. אכן, מדובר בפרויקט בעל חשיבות לאומית עליונה בו מושקעים משאבים רבים ועל השלמתו שוקדים רבים וטובים. ככל שיוקדם מועד סיום השלמת הפרויקט, כך ירווח לכלל הציבור.

8. העותרים העלו טענות שונות בנושאים בעלי חשיבות רבה, ובכלל זה סוגיית ההשפעות הסביבתיות הקשורות לביצוע הפרויקט. בין היתר דובר על שאלת זיהום האוויר, איכות החיים של התושבים המתגוררים בסמיכות לנתיב שייסלל, הפקעת המקרקעין מאנשים פרטיים וכיוצא באלה. כל אלה הם חלק בלתי נפרד ממכלול השיקולים שיש להביא בחשבון הפרויקט. ברי כי לא ניתן, במיוחד במדינת ישראל, לקדם פרויקט בסדר גודל כמו זה המדובר כאן מבלי שתהיינה לכך השפעות סביבתיות – מהן טובות יותר ומהן טובות פחות. מטבע הדברים מטרה חשובה היא להשיא את ההשפעות החיוביות ולצמצם את ההשפעות השליליות. לכל אלה מתווספים שיקולים רבים אחרים ובהם גם – השיקול התקציבי. התוויית המדיניות והפעלתה בגדרי התכנית מסורה לשיקול הדעת של רשויות התכנון – על-פי החוק.

9. לאור חשיבות הנושאים שהועלו בעתירות המלצנו כאמור לקיים בירור נוסף בנוגע לחלופת המנהור ולנושא זיהום האוויר (נושא שנבחן עוד קודם לכן במסגרת הליכי התכנון, כולל הכנת תסקיר השפעה על הסביבה, והוצע לגביו סל של פתרונות). הבירור אכן התקיים וחרף הטענות שהעלו לאחר מכן העותרים לא מצאנו פגם בהתנהלות הרשויות בעת ביצוע הבחינה המחודשת. אדרבא, התרשמנו כי בנסיבות העניין, ובהתחשב במהות הדיון שלא בא להחליף מן היסוד את ההליך התכנוני הארוך שכבר התקיים, טענות העותרים נבחנו באופן מקצועי ומעמיק ובמידת הנכונות הנדרשת. כפי שפורט, צוות היועצים שליווה את ההליך כלל אנשי מקצוע מומחים. צוות זה בחן את החומר הרב שהוגש על-ידי הצדדים, הכולל חוות-דעת ומסמכים שונים, ולאחר מכן קיים דיון בעל-פה שבמהלכו הציג הצוות שאלות כפי שראה לנכון. לאחר מכן הגיש צוות היועצים חוות-דעת מפורטת שבה נבחנו הצעות העותרים (וכן הצעה נגדית שהעלו יזמי התכנית) לפי מדדים רלבנטיים שונים.

מחוות-הדעת של צוות היועצים עולה כי האפשרות להעביר מנהרה מתחת לכביש 4 (אזור מחלף רעננה דרום) – שהוא כמסתבר האזור הבעייתי ביותר בתוואי – נמצאה בלתי-ישימה כלל. באשר לזיהום האוויר: לגבי מקטע מסוים של התוואי המתוכנן נמצא כי לאור השיפורים הטכנולוגיים וניהול התנועה לא תהיה חריגה מתקן

זיהום האוויר, ולגבי מקטע אחר (שלגביו חלופת המנהור אינה ישימה) נמצא כי תת"ל 15 תביא להפחתה ניכרת בזיהום האוויר בהשוואה למצב הנוכחי. גם בנושא האקוסטיקה נמצא כי לא צפויות חריגות מן התקן עקב יישומה של תת"ל 15. לגבי האפשרות להקטין את גודל השטח שיופקע נמצא כי שיטת המנהור המתאימה לתוואי הכביש מחייבת הפקעה של שטחים נרחבים, כך שבסופו של דבר גודל השטח שיופקע לא יקטן באופן משמעותי. צוות היועצים בחן גם את נושא העלויות ומצא כי חלופת המנהור יקרה יותר בשיעור שאין לו הצדקה בהיעדר נימוקים סביבתיים משמעותיים. יצוין כי צוות היועצים בהחלט קיבל טענות מסוימות שהעלו העותרים וגם לא שלל יתרונות מסוימים של חלופת המנהור (למשל בהקשר של הגנה על הנוף). אולם בסופו של יום, בהתחשב במכלול השיקולים, המליץ צוות היועצים לדחות את חלופת המנהור.

כך החליטה גם הות"ל, לא לפני שקיימה דיון בנוכחות הצדדים והתייחסה למכלול ההיבטים הרלבנטיים. בהקשר זה ראוי להזכיר את שנאמר בבג"צ 2324/91 התנועה למען איכות השלטון נ' המועצה הארצית, פ"ד מה(3) 678, 688 (1991): "כשבוחנים את סבירותה של החלטת מינהל, יש חשיבות גם לשאלה, אם ההחלטה נשענת ומבוססת על חוות-דעת של מומחים שבאו לפני הרשות המינהלית. כאשר הרשות המינהלית סומכת דעתה על חוות-דעת של מומחים אשר באו לפניו, יגבר היסוסו של בית המשפט להתערב בשיקול-דעת הרשות". הדברים יפים לענייננו. החלטת הות"ל, כך ניתן להתרשם, נסמכת על מכלול החומר שהוגש לה ועל עמדת צוות היועצים. לא למותר לציין עוד כי בעוד שהעותרים הפליגו בשבחיה של חלופת המנהור, לפי השקפתם, המשיבים מצדם הציגו נימוקים כבדי משקל נגד חלופה זו והרחיבו לגבי הבעיות הכרוכות בה במישור התכנוני, התקציבי, היישומי והבטיחותי.

10. בנסיבות שנוצרו לא נותר אלא לקבוע כי ההחלטה שהתקבלה היא החלטה תכנונית מובהקת לפי שיקול הדעת של הגורמים המוסמכים, עד שלא קמה עילה להתערבותו של בית משפט זה. יש לציין כי בית משפט זה כבר דחה עתירות המתייחסות לתכנית נשוא ענייננו (ראו בג"ץ 737/07 רשפון, מושב עובדים להתיישבות נ' הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של תשתיות לאומיות (לא פורסם, 6.3.2008); בג"ץ 1166/07 וייסנר נ' הוועדה לתכנון ובנייה של תשתיות לאומיות (לא פורסם, 4.2.2008)). בית המשפט העליון הדגיש באותן פרשות את סמכותן של רשויות התכנון להכריע בין השקפות תכנוניות שונות ובין אידיאולוגיות חברתיות שונות, ואת מתחם ההתערבות המוגבל של בית המשפט במקום שבו התקיים הליך תכנוני חוקי. הדברים יפים, בסופו של יום, גם לעתירות שלפנינו. בנסיבות העניין גם אין מקום לבירור פרטני של כל

טענה וטענה שהעלו העותרים כמו היה בית משפט זה – "רשות תכנון על". בכך כמובן אין כדי לגרוע מאומה מן האחריות והחובה שנושאים בהן הגורמים המוסמכים בכל הנוגע לשמירה על איכות האוויר ולקיום ההוראות הקבועות בדין בתחום זה.

11. כאמור, העותרים העלו טענות נוספות מלבד טענתם המרכזית לגבי חלופת המנהור. במיוחד, בבג"ץ 1880/07 נטען בין השאר כי בתת"ל 15 לא נקבע מועד להשלמת ביצוע התכנית, כי אם מועד לתחילת ביצועה בלבד, וזאת בניגוד לנדרש על-פי חוק. על-כן, העותרים חוששים כי ביצוע התכנית יתעכב באופן שימנע מהם לעשות שימוש באדמתם בעוד שתשלום פיצויי ההפקעה יידחה לתאריך בלתי ידוע. אכן, סעיף 84 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 קובע כי: "כל תכנית תציין את התאריך המשווער לביצועה, ואם יש צורך תקבע שלבים לביצוע והתאריכים לביצוע כל שלב". עם זאת, בנסיבות העניין לא מצאנו הצדקה להתערבותנו בדרך של צו מוחלט, ולו לאור השלב המתקדם שבו נמצאת כבר התכנית. תת"ל 15 אושרה זה מכבר על-ידי ממשלת ישראל, הוחל בהליכי הפקעת השטחים הנחוצים לתכנית ואף הוחלט על זוכה במכרז למימון הפרויקט, הקמתו, תפעולו ותחזוקתו. על כן, לא מצאנו בטענה זו עילה מספקת להתערבותנו. כך גם לגבי יתר הטענות שהעלו העותרים.

סיכום: בחנו את מכלול הטענות שהעלו הצדדים, עובר לבדיקה הנוספת בות"ל ולאחר בדיקה זו, והגענו למסקנה כי אין עוד מקום להתערבותנו. אשר על כן, העתירות נדחות.

**המשנה-לנשיאה**

השופטת א' פרוקצ'יה:

אני מסכימה.

**ש ו פ ט ת**

השופט י' דנציגר:

אני מסכים.

**ש ו פ ט**



הוחלט כאמור בפסק-דינו של המשנה-לנשיאה א' ריבלין.

ניתן היום, כ"ה בסיוון התשס"ט (17.6.2009).

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

המשנה-לנשיאה