



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 1517/14

לפני : כבוד המשנה לנשיא מ' נאור
כבוד השופט א' שהם
כבוד השופטת ד' ברק-ארז

העותר : קיבוץ רגבים

נגד

- המשיבות :
1. המועצה הארצית לתכנון ובניה
 2. ועדת המשנה לעניינים תכנוניים עקרוניים של המועצה האזורית לתכנון ובניה
 3. הועדה המחוזית לתכנון ובניה – מחוז חיפה
 4. הועדה המקומית לתכנון ובניה – מנשה-אלונה
 5. נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה : ה' בחשון התשע"ה (29.10.2014)

בשם העותר : עו"ד אריה שפירא

בשם המשיבות 1-3 : עו"ד נחי בן אור

בשם המשיבה 4 : אין התייצבות

בשם המשיבה 5 : עו"ד אריאל נדלר ; עו"ד רועי מילר

פסק-דין

המשנה לנשיא מ' נאור:

1. עניינה של עתירה זו העתקת תוואי צינור הולכת הגז הטבעי ב"קטע המזרחי". על פי התכנון המקורי משנת 2006 עבר הצינור המזרחי ממערב לכביש 6 (תמ"א 37/ב – תוכנית מתאר ארצית חלקית ברמה מפורטת לגז טבעי מערכת הולכת מכלול יבשתי

צפוני (להלן: התוכנית הקודמת)). על פי התוכנית המאושרת מושא העתירה (תמ"א 8/ב/37 – הקו המזרחי – עדכון תוואי מערכת הולכת הגז הטבעי בקטע חגית-נתב"ג ורצועת תשתיות תת-קרקעיות (להלן: התוכנית)) עודכנה התוכנית הקודמת והועתק תוואי הצינור לתוואי חדש העובר, בין היתר, בשדות החקלאיים של העותר – קיבוץ רגבים (להלן: הקיבוץ). הקיבוץ נמצא ממזרח לכביש 6. התוואי מושא עתירה זו משתרע על פני כקילומטר בשטח החקלאי שבמערב הקיבוץ (וממזרח לכביש 6), והוא חלק מתוואי מעודכן באורך של כ-88 קילומטרים בו יוטמן צינור הגז הטבעי המזרחי במסלולו החדש – כפי שנקבע בתוכנית.

העתירה שלפנינו

2. הקיבוץ תוקף בעתירתו את החלטת המועצה הארצית לתכנון ובניה (להלן: המועצה הארצית) מיום 12.11.2013 שאימצה בעיקרה, וכפי שיפורט, את המלצת ועדת המשנה לעניינים תכנוניים עקרוניים (להלן: הולנת"ע) מיום 15.10.2013 בעניין שינוי תוואי צינור הגז בהתאם לתוכנית. אולם טרם הגשת העתירה, ביום 22.1.2014, אושרה התוכנית על ידי הממשלה, כך שהעתירה תוקפת למעשה גם את החלטת הממשלה. הקיבוץ טוען בעתירה כי החלטת המועצה הארצית הינה בלתי סבירה בעליל, בלתי מידתית ונגועה בשיקולים זרים ופסולים, ולפיכך מצדיקה את התערבותו של בית המשפט.

3. המעיין בעתירה יכול להתרשם – עד שיעיין בנספחיה – כי עיקרה של התוכנית הוא הסטת צינור הגז אל עבר הקיבוץ, וזאת בשל חשש, שלטענת הקיבוץ אינו מבוסס, להמצאות קברים בתוואי הקודם. אם אכן יש קברים – כך נטען – יש להעבירם למקום קבורה חלופי. לטענת הקיבוץ "נראה כי שיקולים זרים ואימת עסקני הקברים גרמו להעדיף באופן אוטומטי את עצמות המתים על פני חברי הקיבוץ" (פסקה 5 לעתירה). עוד נטען כי לחלופין כדי להימנע מפגיעה בקברים יש להעביר את התוואי כך שיעבור בצמוד לכביש 6 ממזרח, רחוק יותר מבתי הקיבוץ, ומתחת לגבעה מיוערת. שמירת העצים, כך נטען, "אינה האינטרס העליון הראוי להגנה במקרה זה" (פסקה 6 לעתירה). טענתו העיקרית של הקיבוץ היא כי תוואי צינור הגז מסכן את חברי הקיבוץ. לפי מה שנטען בעתירה, הצינור אמור לעבור בקרבת בתי המגורים של הקיבוץ והסיכון הנובע מכך כלל לא נבדק. עוד נטען כי התוכנית מאפשרת העברת תשתיות נוספות בקרבת הצינור, וכי גם בכך טמונה סכנה. על כן, כך הטענה, יש לעכב את ביצוע התוכנית ולערוך סקר סיכונים.

4. לאחר שעיינתי בעתירה על נספחיה ובתגובות לה, שמעתי את טענות הצדדים על פה וחזרתי ועיינתי במסמכים הרבים שהונחו לפנינו, הגעתי לכלל מסקנה שלאמיתו של דבר תמונת התכנון היתה במקרה זה מורכבת יותר מן הנטען וכי ההחלטות שהתקבלו התבססו על שיקולים לגיטימיים ותהליכי קבלת החלטות נאותים. על כן, אני סבורה כי אין עילה בדין להתערב בהחלטות מוסדות התכנון או בהחלטת הממשלה לאשר את התוכנית. אעמוד תחילה בקווים כלליים על ההליך התכנוני. אגב כך תתבררנה גם התשובות לחלק מטענות העותר.

ההליך התכנוני מושא העתירה

5. חוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002 הקים, בין השאר, את רשות הגז הטבעי, האמונה, בין יתר תפקידיה, על נושא הבטיחות. בשנת 2003 הוקמה חברת נתיבי הגז הטבעי בע"מ – היא המשיבה 5 – כחברה ממשלתית האחראית על הקמתה, הפעלתה ותחזוקתה של המערכת הארצית להולכת גז טבעי (להלן: החברה). איני רואה צורך להאריך בדיבור בעניין חשיבותו של הגז הטבעי למשק. על כך, ועל הצורך להקים צינורות להולכתו של הגז הטבעי, אין מחלוקת. המחלוקת היא בעניין מיקומו המדויק של צינור ההולכה באזור הקיבוץ.

6. קטע הצינור הרלבנטי למחלוקת משתרע כאמור לאורך קילומטר אחד, והוא מקטע קטן מתוכנית המשנה את התוואי המזרחי של הצינור. התוואי המזרחי, על פי התוכנית, משתרע על פני 88 קילומטרים מרמלה בדרום ועד תחנת הכח חיפה בצפון. כאמור, התוואי המקורי של צינור הגז המזרחי אושר עוד בשנת 2006 במסגרת התוכנית הקודמת, בה הוגדרו גם ייעודי הקרקע השונים והמגבלות על השימוש בהם. כך, הוגדרו "רצועת הצינור" שבה מותרים אך ורק שימושים המשרתים את מערכת הולכת הגז; "קווי הבניין" אשר הם תחום שבו קיימות מגבלות על הבנייה, אך ניתן להקים בין היתר, מבנים המשמשים לפעילות חקלאית; ו"תחום הסקירה" שבו היתר בנייה כפוף לאישורה של רשות הגז הטבעי לכך שהמאפיינים ההנדסיים של מערכת הולכת הגז מאפשרים את הקמת המבנה המבוקש.

7. המשיבות הסבירו כי בתכנון המקורי של התוואי, שהשתרע על פני מאות קילומטרים, התגלו במהלך הביצוע קשיים שלא נצפו מראש במקומות מסוימים, ועל כן נוצר צורך לשנות את התוואי. הקיבוץ טוען, כזכור, כטענה מרכזית כי שינוי התוואי לעבר שדות הקיבוץ נבע משיקול זר – חשש לפגיעה בקברים שכלל לא ברור שאכן נמצאים בתוואי – וכי בכך יש העדפה פסולה של המתים על פני החיים. אולם על

הסיבות לצורך בשינוי התוואי עמדו המשיבות בתגובותיהן, והדברים מעוגנים היטב במסמכים מזמן אמת. ראשית, על רקע התגברות הביקוש לגז הטבעי התעורר צורך להגדיל את קוטר הצינור המתוכנן מ-24" ל-36". כן התעורר צורך להגדיל את שטחן של תחנות הגז המאושרות, ובתוך כך להרחיב את מגבלות הבטיחות שלהן. מסיבות אלה יזמה החברה את קידומה של התוכנית. זאת ועוד: מאז התוכנית הקודמת הוקם באזור כביש 6 ואושר תוואי מזרחי למסילת הרכבת. בעקבות יוזמת החברה התקיים דיון בולנת"ע, וזו המליצה בפני המועצה הארצית להעביר את התוכנית לוועדות המחוזיות ולהסתייגויות הציבור.

8. בדיוני הולנת"ע הובהר כי הסיבות להסטת התוואי הן הגדלת קוטר הצינור והצורך להצמידו ככל הניתן לתשתיות קיימות ומאושרות (כביש 6 ומסילת הרכבת המזרחית) באופן שיצמצם את הפרת השטחים הפתוחים ביחס לתוואי המקורי. אקדים ואומר כי שיקולים אלה להסטת התוואי הקודם שיקולים נכוחים הם בעיני ואין להם נגיעה דווקא לקיבוץ ולשטחיו. עדיין יש למשיבות מרחב תמרון, שמטבע הדברים הוא מצומצם, לגבי המיקום המדויק של התוואי באזור הקיבוץ, ועל כך – בהמשך הדברים.

9. ב-4.9.2012 התקיים במועצה הארצית דיון בתוכנית בו נסקרו חלופות שונות שהוצעו, בין השאר לתוואי באזור הקיבוץ. המועצה הארצית החליטה, כהמלצת הולנת"ע, להעביר את התוואי המוצע להערות, ואף מינתה חוקר לבחינת ההשגות, עו"ד גדעון ויתקון (להלן: החוקר). בעקבות החלטת המועצה הארצית התקיים ב-30.4.2012 דיון בפני הוועדה המחוזית לתכנון ובניה – מחוז חיפה (להלן: הוועדה המחוזית), ובו נדונה בין השאר התנגדותו של הקיבוץ. בדיון זה ביסס הקיבוץ את טענתו בדבר הסכנה הנשקפת מתוואי הצינור על חוות דעת של חברת "פז" הנדסה וניהול (1980) בע"מ שהוגשה מטעמו. נטען שם בשם הקיבוץ כי מרחק הקרבה הנדרש בין הצינור לבין בתי המגורים הסמוכים ביותר הוא מרחק של 45 מטרים, וכי תוואי הצינור מצוי בטווח קרוב יותר. המשיבות טוענות כולן, על סמך התקנים הרלבנטיים, כי די במרחק של 35 מטרים בין בתי המגורים לבין הצינור. אולם אין לנו צורך לעסוק במחלוקת זו, שעיקרה ממילא שאלה שבמומחיות, משום שבדיון שהתקיים בפנינו הודיעה החברה כי אף שאינה חייבת בכך היא מוכנה להציב את הצינור באופן שיהיה במרחק של לפחות 45 מטרים מההרחבה המתוכננת של הקיבוץ.

10. לדעתי, הצהרה זו שומטת את הקרקע מכל טענה אפשרית בדבר מרחק בלתי מספק מבחינה בטיחותית בין בתי הקיבוץ הקיימים, ואפילו המתוכננים, לבין הצינור. אוסיף ואומר כי לדידי אפילו הייתה נפגעת במידה זו או אחרת הכוונה להרחיב את

השטח הבנוי של הקיבוץ בשל הקרבה לצינור הגז המתוכנן זו הייתה יכולה להיות לכל היותר עילה לתשלום פיצויים – ואין אני קובעת כי עילה כזו קיימת – אך אין הדבר מצדיק, לשיטתי, את עצירת התהליך התכנוני וקידום הנחת הצינור. פגיעה כזו בקיבוץ, אפילו הייתה קיימת, היא פגיעה מידתית הניתנת לפיצוי. בין כך ובין כך, נוכח הצהרת בא-כוח החברה בדיון כאמור באה על פתרונה בעיית הבטיחות שהועלתה על ידי הקיבוץ. אציין כי בעקבות ההצהרה האמורה הצענו לקיבוץ בדיון לחזור בו מעתירתו, אך הוא עמד עליה.

11. נחזור אל ההליך התכנוני: בפני הועדה המחוזית הועלתה התנגדותו של הקיבוץ שאף הציע חלופות שונות לתוואי המתוכנן. הועדה המחוזית ציינה בהחלטתה מיום 30.4.2013 כי השתכנעה שהעתקת התוואי מזרחה מכביש 6 נבעה מאילוצים תכנוניים. הועדה הוסיפה וקבעה כי התוכנית אינה סותרת את התוכניות להרחבת הקיבוץ. עם זאת, הציעה הועדה לשקול את האפשרות להתוות את קטע הצינור הרלבנטי במרחק רב יותר מבתי הקיבוץ באמצעות מנהרה מתחת לגבעה מיוערת. אדגיש כבר כאן: המלצה "לשקול", או כל המלצה אחרת של הועדה המחוזית, איננה מחייבת את המועצה הארצית, שהיא מוסד התכנון העליון.

12. לאחר הדיון בפני הועדה המחוזית קיים החוקר דיון ב-71 השגות שונות שהוגשו לתוכנית, וב-26.7.2013 הגיש את הדו"ח מטעמו. מסקנותיו כוללות התייחסויות מרובות להסתייגויות. בענייננו המליץ החוקר לשקול את האפשרות להעביר את הצינור אל מתחת לגבעה המיוערת באמצעות מנהרה, ולעשות מאמץ להרחיק את התוואי מהאזור הבנוי של הקיבוץ.

13. ב-15.10.2013 קיימה הולנת"ע דיון בהמלצות החוקר. בדיון הובהר כי "רצועת הצינור" ו"קווי הבניין" אינם מטילים מגבלות על הבינוי להרחבת הקיבוץ, וכי מרחקי הבטיחות (35 מטרים) נשמרים. לעומת זאת ביחס לחלופת הגבעה המיוערת הובעה התנגדות של רשות שמורות הטבע והגנים הלאומיים, ואף צוין כי שטח זה כולל קברים ועתיקות. בסופו של דבר החליטה הולנת"ע כי עד לדיון במועצה הארצית תיבחן האפשרות לצמצם את "תחום הסקירה" כדי למנוע מגבלות בנייה על הקיבוץ. הולנת"ע לא המליצה לאמץ את חלופת הגבעה המיוערת.

14. ב-12.11.2013 התקיים דיון פנימי במועצה הארצית בהסתייגויות השונות שהוגשו לתוכנית ובהמלצות החוקר והולנת"ע. בענייננו, המועצה הארצית החליטה בעקרון לאמץ את החלטת הולנת"ע, וקבעה כי "תחום הסקירה" יצומצם ככל הניתן באופן שלא

יחפוף לשטחי הקיבוץ. ב-22.1.2014 אישרה הממשלה את התוכנית. העתירה שלפנינו הוגשה ב-27.2.2014.

דיון והכרעה

15. כזכור, הטענה המרכזית שהועלתה בעתירה הייתה כי מתוואי הצינור נובע סיכון בטיחותי בלתי סביר לחברי הקיבוץ. אכן, שיקולים אחרים כגון שיקולים נופיים ושמירה על ייעור אינם יכולים להצדיק סיכון בטיחותי לחיי אדם. אולם כאמור אינני רואה בסיס לחשש לבטיחות המועלה בעתירה. הזכרתי כבר את נכונותה של החברה, מבלי שהיא מחויבת לכך, להרחיק את הצינור למרחק 45 מטרים מהשטח המתוכנן להרחבה של הקיבוץ. נכונות זו שומטת את הקרקע מטענת הקיבוץ בעתירתו.

16. הועלתה גם טענה בדבר פגיעה במבנים הקיימים או באפשרויות ההרחבה של הקיבוץ, אך בתי המגורים הקיימים או המתוכננים אינם נפגעים מהתוואי המתוכנן. יודגש כאן כי לעתירה צורפו תשריטים שאינם מעודכנים. כפי שפורט, אין כתוצאה מהתוכנית מגבלות בניה על שטח הקיבוץ, אפילו לא על ההרחבה המתוכננת שלו. התשריט הסופי, שצורף כנספח ב' לתגובת החברה (המשיבה 5), הוא התשריט המחייב. לפי התשריט הסופי הן "תחום הסקירה" והן "קווי הבניין" נמצאים לחלוטין מחוץ לתחום הבנוי של הקיבוץ. אין מקום אפוא לעריכתו של סקר סיכונים עקב מרחק הבטיחות הנשמר ממבני המגורים.

17. לא מצאתי גם ממש בטענות הקיבוץ על כך שנפגעה זכותו לטעון. כפי שתואר, הקיבוץ הגיש השגה שנבחנה בשלבים השונים של ההליך התכנוני. אין לקיבוץ זכות לטעון על-פה בפני המועצה הארצית או בפני הולנת"ע. טענותיו נבחנו ואף הובאו בחשבון – הכל, כפי שכתבה המועצה הארצית בהחלטתה – "במידת האפשר". טענות הקיבוץ נשמעו גם נשמעו, והתוואי הסופי הולך לקראת הקיבוץ ככל הניתן. גם בדיון שלפנינו הסכימה כאמור החברה ללכת ככרת דרך לקראת הקיבוץ, והתחייבה לשמור על מרחק של 45 מטרים מבתי המגורים המתוכננים. אין גם לשכוח שכל ניסיון לחפש היום חלופות אחרות יביא לעיכוב בתכנון ובביצוע התוואי, ובנסיבות המקרה שלפנינו אין לכך הצדקה.

18. הקיבוץ העלה בעתירתו גם טענות בטיחותיות מסוג אחר, הנוגעות לקרבה בין הצינור לבין תשתיות אחרות שיקומו. לדעתי מדובר בחשש שלא הובאה תשתית להוכחתו. עיינתי בתגובות המשיבות ולא ראיתי יסוד לחשש שהעלה הקיבוץ (ראו

במיוחד סעיפים 45-47 לתגובת המשיבות (1-3). במיוחד יש להצביע על כך שכל מהלך הנוגע להנחת קו תשתית בסמוך לצינור הגז נתון לפיקוח ולבקרה של הממונה על הבטיחות ברשות הגז הטבעי. שאיפתה של התוכנית לרכז ככל שניתן תשתיות שונות ובכך למנוע פגיעה שלא לצורך בשטחים נוספים הינה ראויה, ובלבד שישנה הקפדה על כל הוראות הבטיחות והתקנים המחייבים. לאחר שעיינתי בכתובים שלפנינו, מצאתי כי ישנה הקפדה עליהם.

19. משהגעתי לכלל מסקנה כי אין יסוד להתערב בתוואי שנקבע בתוכנית על בסיס טעמים בטיחותיים, הרי שנותרה לפנינו למעשה טענת NIMBY (Not in my back yard) קלאסית שאין לקבלה (ראו והשוו: בג"ץ 453/98 עיריית באר שבע נ' ממשלת ישראל, פ"ד נב(2) 13, 19-20 (1998); עע"ם 4875/12 גרומר נ' ועדת הערר המחוזית לתכנון ובניה מחוז תל אביב פסקה 39 לפסק דינה של השופטת ע' ארבל (3.11.2013); בג"ץ 6069/10 מחמלי נ' שירות בתי הסוהר פסקה ג' לפסק דינו של השופט א' רובינשטיין (5.5.2014)). בהליך התכנוני נבחנו החלופות השונות. בנוסף, הייתה במידה רבה הליכה לקראת הקיבוץ בהרחקת התוואי מהשטח הבנוי או המתוכנן ככל הניתן. איני רואה יסוד לחייב את המשיבות לבחור דווקא בחלופה אחרת. שיקולים של אי פגיעה בייעור מול פגיעה מסוימת בשטחים חקלאיים הם שיקולים לגיטימיים. אין גם צורך להעמיק את הבדיקה בשאלה אם אכן יש קברים עתיקים ואם ניתן להזיז אותם. מהלך כזה נראה כבלתי נדרש בשים לב לפגיעה המצומצמת בקיבוץ ולשיקולים הנוספים שעמדו בפני הרשויות. בחירת החלופה המתאימה מבין מגוון החלופות האפשריות היא משימה של רשויות התכנון. באין נימוק כבד משקל כמו סיכון בטיחותי או הפרת הוראה מחייבת לא יתערב בית המשפט בבחירת החלופה התכנונית ההולמת (ראו, למשל: בג"ץ 1135/04 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' "הצוות המלווה" לעניין תמ"א 31/א/18 פסקה 11 לפסק דינה של השופטת א' פרוקצ'יה (26.1.2005); בג"ץ 8425/04 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנה על הסביבה נ' הוועדה הארצית לתכנון ובניה של תשתיות לאומיות פסקה 17 לפסק דינה של הנשיאה ד' ביניש (8.7.2008); בג"ץ 8160/13 ועד תושבי שכונת עין כרם נ' ממשלת ישראל פסקה 4 לפסק דינו של השופט י' דנציגר (1.5.2014); בג"ץ 5636/13 מתיישבי תימורים – ישוב קהילתי נ' הוועדה הארצית לתכנון ובניה של תשתיות לאומיות פסקה 10 לפסק דינו של השופט ע' פוגלמן (20.5.2014)).

20. איני רואה אפוא מקום להתערב בהחלטות מוסדות התכנון או בהחלטת הממשלה. לטעמי, לא היה מקום לעמוד על העתירה לאחר שחששות הבטיחות הופגו. משכך, לכל המאוחר בשלב שבו הצהיר בא-כוח החברה את אשר הצהיר, צריך היה הקיבוץ לחזור בו מן העתירה. על כן, יש לדעתי לדחות את העתירה ולחייב את הקיבוץ בהוצאות המשיבות 1-3 בסך 20,000 ש"ח ובהוצאות המשיבה 5 גם כן בסך 20,000 ש"ח.

המשנה לנשיא

השופט א' שהם:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופטת ד' ברק-ארז:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

הוחלט כאמור בפסק דינה של המשנה לנשיא מ' נאור.

ניתן היום, ב' בכסלו התשע"ה (24.11.2014).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

המשנה לנשיא