



**בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים**

עע"ם 2605/18

עע"ם 2677/18

לפני :  
כבוד הנשיאה א' חיות  
כבוד השופט ע' פוגלמן  
כבוד השופטת ע' ברון

המערערת בעע"ם 2605/18  
והמשיבה 8 בעע"ם 2677/18 : עיריית חיפה

המערערות בעע"ם 2677/18  
והמשיבות 6-8 בעע"ם  
2605/18 :

1. אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה
2. הקואליציה לבריאות הציבור
3. מגמה ירוקה

נ ג ד

המשיבות 1-3 בעע"ם 2605/18  
ובעע"ם 2677/18 :

1. המועצה הארצית לתכנון ובניה
2. ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה
3. הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז חיפה

המשיבים 4-5 בעע"ם  
2677/18 :

4. המשרד להגנת הסביבה
5. משרד הבריאות

המשיבה 4 בעע"ם 2605/18  
והמשיבה 6 בעע"ם 2677/18 :

6. בתי זיקוק לנפט בע"מ

המשיבה 5 בעע"ם 2605/18  
והמשיבה 7 בעע"ם 2677/18 :

7. חיפה כימיקלים בע"מ

המשיבים 9-10 בעע"ם  
2605/18 והמשיבים 17-18  
בעע"ם 2677/18 :

9. אביהו האן
10. שמואל גלבהרט

המשיבה 11 בעע"ם 2605/18  
והמשיבה 12 בעע"ם  
2677/18 :

11. הוועדה המקומית לתכנון ובניה זבולון

המשיבה 12 בעע"ם 2605/18  
והמשיבה 14 בעע"ם

- 2677/18 : 12. הוועדה המקומית המשותפת לתכנון ובניה מתחם בתי הזיקוק לנפט
- המשיב 13 בעע"ם 2605/18 והמשיב 15 בעע"ם 2677/18 : 13. איגוד ערים מפרץ חיפה
- המשיב 14 בעע"ם 2605/18 והמשיב 16 בעע"ם 2677/18 : 14. קיבוץ שער העמקים
- המשיב 15 בעע"ם 2605/18 : 15. זאב סילס
- המשיב 16 בעע"ם 2605/18 : 16. אריאל זהר
- המשיבים 17-18 בעע"ם 2605/18 : 17. יובל יערי  
18. ד"ר יגאל גולן
- המשיבות 19-23 בעע"ם 2605/18 והמשיבות 9-13 בעע"ם 2677/18 : 19. עיריית נשר  
20. עיריית קרית אתא  
21. עיריית קרית ביאליק  
22. עיריית קרית מוצקין  
23. מועצה מקומית קרית טבעון
- ערעורים על פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים בחיפה (כבי הנשיא ר' שפירא, השופטת ב' טאובר והשופט העמית שי ברלינר) בעת"ם 17-08-34081 ובעת"ם 50723-17 מיום 8.3.2018
- תאריך הישיבה : ו' באדר א התשע"ט (11.2.2019)
- בשם המערערת בעע"ם 2605/18 : עו"ד ישי שנידור ; עו"ד ימית קליין ; עו"ד קרן גולדשמידט
- בשם המערערות בעע"ם 2677/18 : עו"ד לי-היא גולדנברג
- בשם המשיבות 1-3 בעע"ם 2605/18 והמשיבים 1-5 בעע"ם 2677/18 : עו"ד רן רוזנברג
- בשם המשיבה 4 בעע"ם 2605/18 והמשיבה 6 בעע"ם 2677/18 : עו"ד עפר טויסטר ; עו"ד נדב ויסמן
- בשם המשיבה 5 בעע"ם 2605/18 והמשיבה 7 בעע"ם

עו"ד יוסי בנקל; עו"ד אלי כהן

: 2677/18

בשם המשיבים 9-16, 18-23  
בעע"ם 2605/18 והמשיבים  
18-9 בעע"ם 2677/18 :  
פטורים מהתייצבות

### פסק-דין

השופט ע' פוגלמן:

לפנינו ערעורים על פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים בחיפה (כב' הנשיא ר' שפירא, השופטת ב' טאובר והשופט העמית ש' ברלינר) אשר דן בעתירות שהוגשו נגד החלטות מוסדות התכנון לאשר את תכנית חפאג/1200/ב של הוועדה המקומית המשותפת לתכנון ולבניה מתחם בתי זיקוק לנפט "מתחם בתי זיקוק לנפט מפרץ חיפה" (2018) (להלן: חפאג/1200/ב או התכנית) ודחה אותן.

בתי הזיקוק לנפט – רקע והיסטוריה תכנונית

1. בתקופת המנדט הבריטי על ארץ ישראל הקימו השלטונות את בתי הזיקוק בחיפה. בשתי אמנות משנת 1933 ומשנת 1938, העניק הנציב העליון של ממשלת ארץ ישראל לחברת הנפט האנגלו-פרסית זיכיון להפעלת בתי הזיקוק למשך 70 שנים (להלן: האמנות והזיכיון). ביום 22.7.1938 הורה הנציב העליון כי המתחם שבו יוקמו המפעלים (להלן: מתחם בזן או המתחם) לא יצורף לשטחה של אף רשות מקומית או מינהלית כך שבתי הזיקוק נותרו מחוץ לתחומי סמכותן של גופי התכנון השונים (אף לא במרחב התכנון המחוזי; צו מאת הנציב העליון בדבר הוצאת מקום זקוק הנפט מתוך גבולות אזור בנין ערים של חיפה ומתוך גבולות אזור בנין ערים של מחוז חיפה ושומרון, ע"ר 1938 תוס' 2, 795) (להלן: הצו המחוריג). לאחר קום המדינה המשיכה חברת הנפט האנגלו-פרסית להחזיק בבתי הזיקוק, עד שבשנת 1958 רכשה אותם מדינת ישראל. בשנת 1959 התאגדה חברת בתי הזיקוק לנפט כחברה ממשלתית ובשנת 1960 חתם שר האוצר דאז על אישור להעברה מוחלטת של הזכויות והחובות המנויות באמנות לחברת בתי זיקוק לנפט בע"מ (להלן גם: בזן).

2. בשנת 1984 ביטל שר הפנים את הצו המחוריג (צו התכנון והבניה (ביטול צו הנציב העליון בדבר הוצאת מקום זיקוק הנפט מתוך גבולות אזור בנין ערים), התשמ"ד-1984, ק"ת 4684). ביום 1.3.1988 הופקדה תכנית מתאר ג/1200 "שטח זכיון חברת בתי זיקוק לנפט בע"מ – מפרץ חיפה" (1988) (להלן: תכנית ג/1200). תכנית זו אומנם אושרה

ביום 3.5.1990 בהחלטת הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז חיפה (להלן: הוועדה המחוזית), אולם בסופו של יום זו לא פורסמה למתן תוקף.

3. הזיכיון הסתיים בשנת 2003. משנת 2004 החלה הוועדה המחוזית לאשר את הוצאתם של היתרי בנייה במתחם בזן על יסוד תכנית ג/1200 (לפי סעיף 97א לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: החוק או חוק התכנון והבניה)).

4. ביום 29.11.2005 הכריז שר הפנים, בין היתר, על הרחבת תחום עיריית חיפה כך שיכלול את מתחם בזן (אכרזת חיפה (שינוי תחום העירייה) (תיקון מס' 2), התשס"ו-2005, ק"ת 6448). בשנת 2007 הופרטה חברת בזן והפכה לחברה ציבורית הנסחרת בבורסה לניירות ערך. בשני צווים מיום 5.5.2010 הוכלל מתחם בזן במרחב התכנון המקומי של חיפה, והוקמה ועדה מקומית משותפת למתחם בזן (להלן: הוועדה המשותפת), שהורכבה בין היתר מנציגי עיריית חיפה, עיריית נשר, עיריית קריית אתא והמועצה האזורית זבולון. לוועדה ניתנו כל הסמכויות המוקנות לפי דין לוועדה מקומית לתכנון ולבניה (צו התכנון והבניה (חיפה), התש"ע-2010, ק"ת 6890; צו התכנון והבניה (ועדה מקומית משותפת למתחם בז"ן), התש"ע-2010, ק"ת 6890).

חפאג/1200/ב – ההליכים לפני מוסדות התכנון

5. מכאן לתכנית נושא הערעורים שלפנינו. בשנת 2003 החלה בזן לפעול לקידום חפאג/1200/ב. התכנית נועדה להסדיר תכנונית את מתחם בזן, ובתוך כך לקבוע ייעודי קרקע לתעשייה עם הנחיות מיוחדות; להתוות רצועות תשתיות ולהתוות את אופן השימוש בהן; ולקבוע הנחיות לשמירת נחלים, לשימור מבנים ולשמירה על איכות הסביבה וצמצום סיכונים. בשטח התכנית פועלים בעת הנוכחית מפעלים שונים: כרמל אולפינים בע"מ, גדיב תעשיות פטרוכימיה בע"מ, שמנים בסיסיים חיפה בע"מ (להלן יחד: מפעלי בזן); ומפעלה של חברת חיפה כימיקלים בע"מ (להלן: חיפה כימיקלים). המפעלים במתחם עוסקים בעיקר בפעילות זיקוק וייצור מוצרי נפט, לצד ייצור מוצרים לתעשייה הפטרוכימית, חומרים ארומאטיים לתעשיית הכימיה והפלסטיקה, שמנים בסיסיים ושעווה. לתכנית צורף תשריט שתיאר את המצב המאושר מבחינה תכנונית בשטח המתחם, אשר נוכח הרקע שעליו עמדנו, היקפו מצומצם ביותר ביחס לגודל המתחם כולו, ועמד על 24.5 דונם (ראו סעיף 2.3 לתכנית). כן צורף לתכנית גם תשריט מצב מוצע וטבלת זכויות (שני התשריטים האמורים נערכו בקנה מידה של 1:2500; להלן: תשריט המצב המוצע המקורי). לצד תשריט זה כללה התכנית טבלת זכויות והוראות בניה במצב

המוצע (סעיף 5 לתכנית). על פי טבלה זו, בתא השטח שייעודו תעשייה עם הנחיות מיוחדות, תותר תוספת בניה בהיקף של 40% מהמצב הקיים. אשר לתוספת המתקנים והמיכלים בתא השטח האמור (ואף בשטחים בייעודים אחרים) צוין, בסעיף כוכבית בתחתית הטבלה, כי בנוסף לזכויות המפורטת בטבלה, "יותר מתקנים ומיכלים הקשורים לתהליך היצור לרבות צנרות, מנהרות תשתית, דוודים, ארובות [...] אלמנטים ומערכות ייצור, אלמנטים נלווים וכיוצ"ב" (להלן: סעיף הכוכבית). עוד צוין כי תוספת המבנים, המתקנים והמיכלים תעמוד על סך כולל של 80% מהתכסית הקיימת.

6. התכנית הוגשה לוועדה המחוזית בשנת 2003, ובמסגרת הכנתה נדרשו המפעלים להגיש תסקיר השפעה על הסביבה, בהנחיית המשרד להגנת הסביבה. בין היתר, נדרשו המפעלים להשלים את תיאור המצב הקיים לגבי כל אחד מהנושאים הסביבתיים ולקבל בעניינו את אישור המשרד להגנת הסביבה, וזאת במטרה להבטיח הסכמה באשר לנתונים שישמשו בסיס לביצוע מודלים להערכת המצב העתידי באותם נושאים. תהליך זה נמשך תקופה ארוכה והתכנית הופקדה רק ביום 6.8.2012 (הודעה בדבר הפקדת תכנית מפורטת מס' חפאג/1200/ב, "פ התשע"ב 5660 (להלן: הודעת ההפקדה)). במהלך תקופת ההפקדה הוגשו נגד התכנית למעלה מ-1600 התנגדויות. ההתנגדויות נגעו בעיקרן להשלכות התכנית על איכות הסביבה ובריאות הציבור באזור מפרץ חיפה, כמו גם לשאלת קיומו של מתחם בזן באזור זה. בצד האמור הועלו התנגדויות גם להליך התכנוני. ביום 12.3.2013 מינתה ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית את האדריכלית, גב' רננה ירדני גולן, כחוקרת לשמיעת ההתנגדויות (להלן: החוקרת).

7. בדו"ח מיום 28.11.2013 המליצה החוקרת לאשר את התכנית בכפוף לתיקונים שפורטו בו (להלן: דו"ח החוקרת). בין היתר, הוצע להוסיף לתכנית נספח המתאר את המצב הקיים במתחם (להלן: נספח המצב הקיים); לחזק את מנגנון הפיקוח והבקרה על שמירת מגמת צמצום זיהום האוויר, המים והקרקע; לקבוע מנגנון משופר להסדרת הבינוי הקיים לפני הוצאת היתרים למתקנים חדשים; לקבוע מנגנון לדיווח חמש שנתי לוועדה המחוזית שיכלול מעקב אחר השיפורים הטכנולוגיים ושלבם לקראת הסדרה סטטוטורית מלאה של המתחם; ולהגביר את שיתוף הציבור בהסדרת המתחם ופיתוחו.

8. ביום 12.1.2014 החליטה ועדת המשנה להשלמת תכנית של הוועדה המחוזית (לפי סעיף 109א לחוק בנוסחו אז, ראו סעיף 64 לחוק התכנון והבניה (תיקון מס' 43), התשנ"ה-1995, ס"ח 1544) לאשר את התכנית בתנאים שנקבעו בה. בהחלטתה, ציינה הוועדה את הצורך בהסדרה סטטוטורית של מתחם בזן בדרך של תכנית מקומית אשר

תאפשר את התפתחות המתחם, לצד מענה לסוגיות הנוגעות להשפעותיו הסביבתיות והבריאותיות של המתחם, לביטחון הציבור ובטיחותו ולמזעור הסיכונים מחומרים מסוכנים. הוועדה עמדה על המאפיינים הייחודיים של האזור שבו הוקם מתחם בזן, ובהם: תהליכי העיור באזור מפרץ חיפה שהובילו לגידול נרחב של האוכלוסייה המתגוררת בסביבת המתחם; מקורות זיהום האוויר במרחב; הטופוגרפיה המורכבת של האזור, המקשה על פיזור מזהמים; ומגבלות טיסה שאינן מאפשרות הגבהה של הארובות מעבר לקיים. נוסף על אלה ציינה הוועדה כי קיים חוסר בנתונים בעניין הקשר הסיבתי בין זיהום האוויר ממתחם בזן לבין תחלואת האוכלוסייה במטרופולין חיפה ויש להכין, במסגרת התכנית, מחקר אפידמיולוגי שיעקוב אחר מדדי בריאות באזור ויאפשר הערכה על בסיס מידע כמותי של קשר כאמור. על רקע דברים אלה, ולאחר ששמעה על תהליך הכנת דו"ח החוקרת מצאה הוועדה כי יש לאשר את התכנית בתנאים שפורטו ובכפוף לקבלת רוב המלצות החוקרת וחלק מההתנגדויות, כמפורט להלן.

9. ראשית נקבע כי היתרי הבנייה לפי התכנית יינתנו אך בתנאי שלא יובילו לעלייה בקצב פליטת המזהמים בהשוואה לקצב הפליטה הקיים (כפי שהוגדר בתכנית, ועל כך עוד נעמוד בהמשך). שנית, נקבע כי לא יינתנו היתרי בנייה מכוח התכנית אלא לאחר הגשת חוות דעת סביבתית על ידי היזם וקבלת חוות דעת מטעם המשרד להגנת הסביבה שלפיה המפעלים במתחם עומדים בדרישות הסטטוטוריות שנקבעו על ידי המשרד וכן כי בתכנון נלקחו בחשבון תהליכים למניעה וצמצום של מפגעים בהתאם לטכנולוגיות הזמינות הטובות ביותר. שלישית, החליטה הוועדה על מנגנון דיווח לוועדה המחוזית, אשר מסקנותיו יפורסמו לציבור. נקבע כי מדי חמש שנים מיום אישור התכנית תדווח הוועדה המשותפת על פעילותה ותמסור עדכונים בדבר ביצוע הוראות התכנית בנושאים שונים, ובהם: היתרי הבנייה שהוצאו מכוח התכנית; פיקוח על הבנייה; סקר אפידמיולוגי כאמור לעיל; השיפורים שהושגו בפליטות לסביבה; סקרי קרקע ומים; ונתונים נוספים (להלן: דו"ח החומש). כמו כן, הוועדה קבעה חובת פרסום של בקשות להיתרים לבניית מתקנים חדשים, כך שתתאפשר הגשת השגות מטעם הציבור בדבר התאמת הבקשות להוראות התכנית ולדרישותיה הסביבתיות (להלן: מנגנון ההשגה). מנגנונים אלו, כך צוין, נועדו להבטיח שגרה של שקיפות ושיתוף הציבור בהסדרה ובפיתוח של מתחם בזן, במיוחד לגבי מתקנים חדשים.

10. רביעית קבעה הוועדה כי לאחר קבלת דו"ח החומש ובהתאם לממצאיו הוועדה המחוזית תהיה מוסמכת להגביל את המשך מתן היתרי בנייה מכוח התכנית או להחמיר את הדרישות הסביבתיות הקבועות בתכנית. בנוסף נקבע כי אם הנתונים האמורים בדו"ח החומש לא יוגשו במועד שנקבע או אם החלטות הוועדה המשותפת לא תיושמה בהתאם

ללוח הזמנים של תכנית העבודה שנקבעה על ידה, הוועדה המחוזית תהא רשאית להגביל את הוצאת היתרי הבנייה במתחם בזן (לאחר ששמעה את התייחסות בתי הזיקוק והוועדה המשותפת). חמישית, אשר להסדרת הבינוי הקיים והיקפי הבניה הקבועים בתכנית הוחלט להוסיף נספח לתכנית, אשר במסגרתו יתועד הבינוי הקיים, היקף השטח הבנוי וסך כל השטחים שבתחום התכנית, בחלוקה ל-5 תתי מתחמים – וזאת לשם בקרה על הטיפול במבנים ובמתקנים הקיימים, בהתאם ללוחות הזמנים המנויים בתכנית והוראותיה. הוועדה הורתה על תיקון הוראות התכנית בהתאם לקביעות האמורות.

ההליך לפני המועצה הארצית

11. על החלטת הוועדה המחוזית הוגשו 5 עררים לוועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן: ועדת העררים והמועצה הארצית בהתאמה). את העררים הגישו בזן, המערערות בעע"ם 2677/18, הן אדם טבע ודין, מגמה ירוקה והקואליציה לבריאות הציבור (להלן ביחד: אדם טבע ודין או הארגונים הסביבתיים), המשיב 17 בעע"ם 2677/18 מר אביהו האן והמשיב 18 בעע"ם 2677/18, מר שמואל גלבהרט. את הערר החמישי הגישה עיריית חיפה, בחלוף כ-4 חודשים מהמועד להגשתו, לצד בקשה להארכת מועד.

12. בהחלטה מיום 29.4.2015 קבעה ועדת העררים כי הבקשה להארכת מועד תידון במסגרת ההכרעה ביתר העררים. במהלך הדיונים בעררים הביעה בזן נכונות לערוך תיקונים בתכנית באופן שיצמצם את תוספת זכויות הבניה המוצעת בה ל-20% על הקיים. בהמשך לכך, בהחלטה מיום 25.8.2015 הורתה ועדת העררים לבזן לתקן את מסמכי התכנית, כך שיכללו "נספח מצב קיים" שיפרט את היקף הבניה הקיימת במתחם ויכלול כימות של מתקני הייצור והתשתיות הקשורות בהם (כמפורט בהחלטה) תוך כוונה לאפשר הוספת 20% על הקיים (להלן: החלטת ועדת העררים מיום 25.8.2015). עוד הוחלט כי הוועדה תבחן את הצעת בזן לחלק את שטח המתחם לתאי שטח מובחנים.

13. למסמכי התכנית המתוקנים שהגישה בזן צורף נספח מצב קיים חדש, שבו נתונים של המבנים, המתקנים והמיכלים בשטח התכנית (להלן: נספח המצב הקיים או הנספח). בנוסחה זה אפשרה התכנית תוספת של עד 20% ביחס לתכנית הכוללת הקיימת; תוספת של עד 20% לשטח המבנים (לרבות סככות) הקיימים; ותוספת של עד 20% לנפח המיכלים הקיימים (שאינם חלק ממתקנים; להלן: תוספת המיכול). בנוסף, בזן הציעה לחלק את תא השטח שייעודו "אזור תעשייה עם הנחיות מיוחדות" לשניים: תא שטח 500 שבו תותר הקמת מבנים, מיכלים ומתקנים (להלן: תא שטח 500; כ-2,230 דונמים); ותא

שטח 501 שישמש שטח מתחם השימור (כ-46 דונמים). בעניין זה צוין כי המתקנים של מפעלי קבוצת בזן במתחם שלובים ותלויים זה בזה, כך שחומרי הגלם וחומרי ביניים עוברים ומוחזרים בצנרת בין המתקנים השונים ועל כן מסמנת התכנית את שטח המתחם כמגרש אחד. לצדדים ניתנה אפשרות להתייחס למסמכים המתוקנים, הן בכתובים הן בדיון על פה.

החלטת ועדת העררים

14. ביום 11.7.2016 החליטה ועדת העררים לאשר את התכנית בהתאם למסמכים המתוקנים, ובכפוף לתנאים שקבעה. בהחלטתה נקבע כי התכנית המתוקנת והתנאים שהוצבו לאישורה משקפים איזון הולם בין האינטרסים הנוגעים בדבר, ובפרט כי ניתן מענה נאות ומספק להיבטי בריאות הציבור ואיכות הסביבה הכרוכים בתכנית. ועדת העררים דחתה את הטענה שיש לאשר את התכנית רק אם לא ייקבעו בה הוראות המאפשרות בנייה נוספת במתחם, וזאת בכפוף למגבלות הסביבתיות שנקבעו בהחלטת הוועדה להשלמת תכניות. צוין כי אישור התכנית עולה בקנה אחד עם רבדי התכנון הארצי, המחוזי והמקומי וכי קיימת חשיבות בתכנון כולל וארוך טווח של המתחם. על יסוד האמור, נקבע כי הוועדה המחוזית בחרה בהיגיון תכנוני ראוי, המאפשר את המשך התפתחות המתחם במקביל לשיפור ברמות פליטות זיהום האוויר במרחב.

15. ועדת העררים דנה בטענות שלפיהן יש להחמיר את הדרישות הסביבתיות הקיימות בתכנית, ודחתה את רובן. צוין כי לפני הוועדה הובאו – בין היתר – עמדותיהם של נציגי המשרד להגנת הסביבה, נציגי איגוד ערים מפרץ חיפה, נציגי משרד הבריאות, והמומחה מטעם אדם טבע ודין. נמצא כי בהשוואה לשנים קודמות, חל שיפור באיכות האוויר באזור חיפה, וזאת כתוצאה מתהליך של יישום דרישות המשרד להגנת הסביבה במפעלי המתחם, הנמצא בעיצומו (הגם שנמצאו חריגות מערכי היעד ליממה של חלק מהמזהמים). בהחלטה צוין כי התכנית אינה גורעת מן הסמכויות הנתונות בידי המשרד להגנת הסביבה לטיפול במקורות הזיהום, אלא אך קובעת "תקרת מצב קיים" לקצב פליטת המזהמים כתנאי למתן היתרי בנייה מכוח התכנית. מעבר לכך, במקרים המתאימים תיתכן גם הנמכת התקרה, שכן התכנית מאפשרת להגביל את מתן היתרי הבנייה עד לשיפור מצב זיהום האוויר או להחמיר את הדרישות הסביבתיות על בסיס הסקר האפידמיולוגי. ועדת העררים עמדה על כך שנציגי משרד הבריאות תמכו באישור התכנית; על כך שהוראות התכנית אינן מחליפות את הפעלת הסמכויות המעוגנות בדיני הגנת הסביבה; ועל כך שהתכנית אינה קובעת כי זכויות הבנייה המנויות בה תמומשנה במלואן. על יסוד האמור – ובפרט נוכח עמדות המשרד להגנת הסביבה ומשרד הבריאות



– נקבע כי המגבלות הסביבתיות בתכנית נאותות; כי יש בהן כלים להפחתת רף זיהום האוויר המותר במידת הצורך, מבלי לגרוע מכל סמכות אחרת בדין; וכי אין צורך לקבוע מנגנוני ניטור ואכיפה בשטחה של התכנית בנוסף לאלה הקיימים ממילא מכוח הדינים הרלוונטיים. בצד האמור, נוכח חשיבותה הלאומית של התכנית, הוחלט לתקנה כך שהוועדה המחוזית תחויב לעדכן את המועצה הארצית בדוחות החומש שיוגשו לה, כמו גם בהפעלת הסמכויות המנויות בתכנית להגבלת מתן היתרים או להחמרת הדרישות הסביבתיות.

16. ועדת העררים דחתה גם את הטענה שלפיה התכנית אינה מפורטת דיה כדי לאפשר להוציא היתרי בנייה מכוחה, בכפוף למספר תיקונים. עמדת הוועדה הייתה כי התכנית, כפי שאושרה על ידה, היא תכנית מפורטת במהותה ובמסגרתה נשקלו כל השיקולים הרלוונטיים והוכנו המסמכים הנדרשים, ובהם תסקיר השפעה על הסביבה, נספח נופי, סקר עצים ועוד. נקבע כי התכנית – לאחר תיקוני הוועדה להשלמת תכניות ובכפוף למסמכים המתוקנים שהגישה בזן – כוללת פירוט של ייעודי הקרקע השונים; חלוקה של המתחם לתאי שטח; הגדרות לגובה הבניינים, קווי הבניין ומספר הקומות; ושטחי בנייה מותרים, כנדרש בסעיף 145(ז) לחוק. כמו כן, הוועדה עמדה על כך שהתכנית כוללת תנאים להוצאת היתרי בנייה בכל היבטי התכנון הנדרשים ובכלל זאת ניתנו הוראות לצמצום ההשפעות הסביבתיות של המתחם, למניעת זיהום קרקע ומי תהום, לטיפול בחומרים מסוכנים ובפסולת והוראות מפורטות בתחומים נוספים. לכל אלה הוסיפה ועדת העררים כי התכנית דנן הוגשה כתכנית בסמכותה של הוועדה המחוזית, אשר התנהל בעניינה הליך התנגדויות מקיף, במסגרתו הובאו גם טענות הציבור בקשר לתכנית.

17. מכל הטעמים האמורים נמצא כי חפאג/1200/ב מפורטת דיה כדי לאפשר מתן היתרי בניה מכוחה, בכפוף לתיקונים הבאים: ראשית, נקבע כי יצוין בתכנית במפורש כי לא תתאפשר הרחבה של תחנת הכוח הקיימת במתחם או הקמה של תחנת כוח חדשה. שנית, נקבע כי נוכח האפשרות שיועברו למתחם תוצרי לוואי של הפקת גז טבעי (קונדנסטים), הוראות התכנית תתוקנה כך שיקבע כי לא תתאפשר אחסנת קונדנסטים מכוח התכנית במתחם בזן; וכי זיקוק קונדנסטים יתאפשר אך באישור הוועדה המשותפת, לאחר התייעצות עם המשרד להגנת הסביבה ומשרד האנרגיה, וקבלת חוות דעת סביבתית בעניין. שלישית, אשר לחלוקת תאי השטח בתכנית, הוועדה קיבלה את עמדת בזן שלפיה אין הצדקה לחלק את השטח שיעודו תעשייה עם הנחיות מיוחדות, פרט למפעל חיפה כימיקלים. בנוגע למפעל אחרון זה, צוין כי פעילותו נפרדת מזו של מפעלי בזן, ולכן הוחלט להגדיר את תא השטח שבו פועל מפעלה של חיפה כימיקלים

כתא נפרד שייעודו אזור תעשייה עם הנחיות מיוחדות (להלן: שטח 502), ולתקן את טבלת הזכויות בהתאם כך שבכל אחד מתאי השטח תתאפשר תוספת תכסית של 20% למתקנים. עוד צוין כי הוועדה המשותפת תהא רשאית לאשר איחוד של תא שטח זה עם תא שטח 500. רביעית, בהמשך להודעת בזן כי היא אינה מבקשת לכלול תוספת מיכלים בתכנית הורתה ועדת העררים כי טבלת הזכויות של התכנית תכלול התייחסות לנפח מרבי ביחס למיכלים הקיימים בכל אחד מתאי השטח, ולא תאושר תוספת המיכול. חמישית, בהחלטה נקבעו מגבלות גובה למתקנים ולארוכות, לפידים ומגדלי זיקוק.

18. ועדת העררים דחתה גם את הטענה שלפיה התכנית הופקדה על יסוד תשתית עובדתית חסרה. צוין כי תכנית המסדירה מצב קיים אינה חייבת ליתן לו ביטוי מקיף במסמכיה. המצב הקיים הוא בגדר "מצב ביניים", לקראת מצב עתידי, שהיקפו ופרטיו נכללים בתכנית. נקבע כי הגם שמסמכי התכנית המופקדת אינם כוללים פירוט בדבר המצב הקיים, יש בהם מידע ביחס למצב התכנוני עובר לאישורה וממילא רוב המתחם מוכר וידוע לציבור, בשים לב לכך שמדובר במסת בנייה משמעותית במפרץ חיפה. מכל מקום צוין כי בתכנית בנוסחה העדכני ניתן ביטוי למצב הקיים בכלל המישורים: מבנים, מתקנים ומיכלים, ולצדדים ניתנה מלוא ההזדמנות להתייחס למצב דברים זה במסגרת ההליך לפני ועדת העררים.

19. עוד דחתה ועדת העררים את השגותיה של בזן על מנגנון ההשגה שנקבע בתכנית, שאליהן הצטרפה גם חיפה כימיקלים. הוועדה עמדה על כך שזכות ההשגה שעוגנה בתכנית נוגעת למתקנים חדשים בלבד (כהגדרתם בתכנית) והיא אינה ניתנת בקשר למבנים אחרים, או בעניין מתקנים קיימים. נקבע כי בנסיבותיה הייחודיות של חפאג/1200/ב, נוכח ההשלכות הסביבתיות והבריאותיות של התכנית; ההיסטוריה של הפעילות במתחם, והתנאים הטופוגרפיים הייחודיים המאפיינים אותו; והאוכלוסייה האזרחית הרבה באזור, קיימת הצדקה לכלול בתכנית מנגנון השגה כאמור. עם זאת, ועדת העררים קבעה כי יש לתקן את התכנית כך שלוועדה המשותפת יינתן שיקול דעת, במקרים מתאימים ומנימוקים מיוחדים שיירשמו, לפטור בקשה להיתר בנייה למתקן חדש ממתן זכות השגה. תיקון זה נועד למנוע סרבול של הליך הרישוי שלא לצורך. בנוסף נקבע כי התקופה להגשת השגה תעמוד על 30 ימים ממועד פרסום הבקשה להיתר.

20. כמו כן, בהחלטתה, דחתה ועדת העררים את בקשתה של עיריית חיפה להארכת מועד. נקבע כי אין בטעמי הבקשה כדי להצדיק את משך האיחור בהגשת הערר ועמדתה של עיריית חיפה כמשיבה הוצגה בהרחבה לפני הוועדה. מכל מקום צוין, בבחינת למעלה

מן הצורך, כי הטענות שהועלו בערר אינן מצדיקות את התערבות ועדת העררים בהחלטת הוועדה להשלמת תכניות.

בסופו של יום, מן הטעמים שצינו ומנימוקים נוספים שפורטו בהחלטתה, דחתה הוועדה את העררים, ברובם, בכפוף לתיקונים שעליהם הורתה.

החלטת המועצה הארצית בדיון החוזר

21. ביום 6.9.2016 התקיימה במועצה הארצית ישיבה בקשר לחפאג/1200/ב ולתכנית נוספת שאינה מענייננו. בהמשך לישיבה זו פנה יושב ראש המועצה לקבל חוות דעת מטעם היועץ המשפטי לממשלה בדבר האפשרות לקיים דיון נוסף בתכנית, במליאת המועצה הארצית. בחוות הדעת האמורה נמסר כי אין מניעה לקיים דיון חוזר בתכנית אם לדעת המועצה התקבל מידע משמעותי חדש שעשוי לשנות את ההחלטה בעררים. בהחלטת המועצה הארצית מיום 7.2.2017 צוין כי הובאו נתונים חדשים בעניין התכנית, שלא עמדו לפני ועדת העררים, ובהם: חריגות לכאורה של בזן מהיתרי הפליטה בין השנים 2012-2014, הליכי שימוע שנערכו לבזן וצו הפסקה מינהלי שהוציאה עיריית חיפה בקשר למתחם. על רקע עדכונים אלה, ונוכח דיאלוג שהתקיים בין עיריית חיפה לבין בזן בעניין צמצום היקפי הבנייה המוצעים בתכנית, סברה המועצה כי יש מקום לקיים דיון נוסף בערר.

22. ביום 6.6.2017 קיימה המועצה הארצית דיון כאמור ובו החליטה לאשר את התכנית, בכפוף לתיקונים כדלקמן. בנושא תוספת המבנים והמתקנים הקבועה בתכנית, החליטה המועצה כי התוספת לתכנית מתקני הייצור או הזיקוק תעמוד על 5% מתכנית המתקנים הקיימים בלבד; וכי התוספת בזכויות הבנייה למבנים תעמוד אף היא על 5% מהזכויות הקיימות (ובעניין זה הובהר כי זכויות הבנייה האמורות הן גם עבור מבנים שמשמשים חלק ממתקן ונדרשים לזכויות בניה בהתאם לתקנות התכנון והבניה (חישוב שטחים ואחוזי בניה בתכניות ובהיתרים), התשנ"ב-1992 (להלן: תקנות חישוב שטחים)). המועצה הארצית הדגישה כי הוספת המתקנים לא תאפשר הגדלה של היקף הפליטות הקיים בהיתר הפליטה ואף יידרש צמצומן במידת האפשר, ובכפוף להנחיות המשרד להגנת הסביבה. כמו כן, הובהר כי בקשה להיתר להוספת מתקן לייצור (להבדיל ממתקן להפחתת פליטות וסיכונים) טעונה אישור של הוועדה המחוזית. בנוסף, בוטלה האפשרות שהוקנתה לוועדה המשותפת לתת פטור מחובת הפרסום של בקשה להיתר עבור מתקן חדש. עוד הובהר כי היתר בנייה למתקן חדש יינתן בתנאי שהיקף הפליטות מהמתחם לא יגדל. במקרה של הריסת מתקן או מבנה ישן לצורך החלפתו, תיקבע בהיתר

הבנייה שלביות שבמסגרתה יפעלו שני המתקנים או המבנים במקביל לתקופה קצובה, תוך התייחסות לתקופת ההרצה של המתקן או המבנה החדש. בצד אלה נקבע כי בנספח המצב הקיים יושלם מידע לגבי הבינוי הקיים, לרבות סוג השימוש, גובהו ונפחו של כל מבנה ומתקן.

99 סק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים

23. המערערת לא השלימו עם החלטות ועדת העררים והמועצה הארצית, והגישו עתירות נגדן לבית המשפט לעניינים מינהליים: עתירה אחת הוגשה על ידי עיריית חיפה ורשויות נוספות במרחב (להלן: הרשויות הנוספות); ושנייה הוגשה על ידי הארגונים הסביבתיים. ביום 23.1.2018 הורה בית המשפט לעניינים מינהליים בחיפה (כב' הנשיא ר' שפירא) כי נוכח מהות העתירות והנושאים הדורשים הכרעה, העתירות יידונו לפני מותב תלתא. ביום 8.3.2018 דחה בית המשפט (כב' הנשיא ר' שפירא, השופטת ב' טאובר והשופט העמית ש' ברלינר) בפסק דין מנומק ומפורט את העתירות.

24. תחילה נדרש בית המשפט לסוגיות מקדמיות, והראשונה שבהן היא החלטת ועדת העררים לדחות את בקשתה של עיריית חיפה להארכת מועד להגשת הערר. בזן וחיפה כימיקלים טענו כי יש לדחות את עתירת עיריית חיפה על הסף מן הטעם שהמועד להגשת הערר שלה לא הוארך ובשל כך אין לה זכות עמידה לפני בית המשפט. בית המשפט קבע כי מסקנת ועדת העררים בקשר לדחיית בקשתה של עיריית חיפה להארכת מועד מוצדקת במצב דברים רגיל, אולם בנסיבותיו המיוחדות של המקרה דנן קיימת חשיבות ציבורית בשמיעת הציבור המיוצג על ידה. בהקשר זה צוין עוד כי ספק אם היה נגרם נזק לבעלי עניין בתכנית לו הייתה מתקבלת הבקשה להארכת מועד, מכיוון שבעת שהוגש ערר העירייה טרם החל הדיון בעררים הנוספים. על רקע האמור קבע בית המשפט כי היה מקום לקבל את הבקשה להארכת מועד, ובשים לב לכך שבפועל ועדת העררים דנה בטענות העירייה גם לגופם של דברים – נקבע כי אין מקום לדחות את עתירתה על הסף. בנוסף, אשר למעמדן של הרשויות הנוספות בהליך צוין כי אלו לא הגישו התנגדות לתכנית, ולא הגישו ערר על החלטת הוועדה להשלמת תכניות, ומשכך אין להן זכות עמידה בעתירות ויש למחוק אותן מעתירת העירייה.

25. את הדיון בעתירות לגופם של דברים חילק בית המשפט לחמש סוגיות. הסוגיה הראשונה שנבחנה נגעה לעמידת התכנית בתנאי הפירוט והקונקרטיזציה הנדרשים מתכנית מפורטת, אשר ניתן להוציא היתרי בנייה מכוחה. בית המשפט מצא כי לצד העקרונות התכנוניים הכלליים המנויים בתכנית, זו כוללת אמות מידה מפורטות להסדרת

המתחם ולפיתוחו. בית המשפט עמד על נדבכי התכנית, המסדירה – בין היתר – את ייעודי הקרקע במתחם, חלוקתו לתאי שטח ואחוזי הבנייה המותרים בו, לצד הנחיות שונות לגבי התכנית והמבנים שניתן יהיה להקים במתחם. נוכח הפירוט האמור נקבע כי התכנית (לאחר התיקונים של מוסדות התכנון) עומדת בדרישת סעיף 145(ז) לחוק התכנון והבניה ואין מקום להתערב במסקנת ועדת העררים כי ניתן להוציא היתרי בניה מכוחה. בית המשפט הוסיף ודחה את הטענה שלפיה יש לחלק את שטח 500, שבו פועלים כזכור מפעלי בזן, לתאי שטח קטנים יותר, ולא מצא להתערב במסקנת ועדת העררים בנושא זה.

26. הסוגיה השנייה שאליה נדרש בית המשפט לעניינים מינהליים נגעה לפגמים הנתענים בתשתית העובדתית שהועמדה לרשות מוסדות התכנון בתכנית המופקדת (או למצער לרשות חלקם). נקבע כי הגם שהתכנית הופקדה ללא נספח המצב הקיים, בנסיבות העניין אין מקום לחייב את הפקדתה מחדש. בעניין זה צוין, בין היתר, כי גם אם הפקדת התכנית ללא הנספח לוקה בפגם, הרי שזה נרפא במסגרת ההליכים לפני ועדת העררים, שבו הוגש הנספח וניתנה למערערות – המייצגות את האינטרס הציבורי – האפשרות להתייחס אליו. ממילא, כך נקבע, יש להחיל את דוקטרינת התוצאה היחסית בעניין זה. בית המשפט דחה גם את הטענה שתשריט המצב המוצע שצורף לתכנית אינו מאפשר להבין את ההשלכות הסביבתיות והבריאותיות של התכנית. נקבע כי מסמכי התכנית כללו תסקיר השפעה על הסביבה, שממנו ניתן היה ללמוד על ההשפעות הסביבתיות הצפויות מאישור התכנית; וכי בתכנית קיימות הוראות ומגבלות שנועדו לצמצם את ההשלכות הסביבתיות של פעילות המתחם (המקובלות על המשרד להגנת הסביבה ומשרד הבריאות). לפיכך נמצא כי גם בהתייחס לתשריט המצב המוצע, לא נפל פגם בתשתית העובדתית שהונחה לפני ועדת העררים והמועצה הארצית.

27. בית המשפט הוסיף וקבע כי יש לדחות את טענת עיריית חיפה שלפיה לא ניתן היה לאשר את הרחבת הבנייה במתחם בזן מאחר שנוסח התכנית המופקדת לא כלל אזכור של תוספת זכויות להרחבת בתי הזיקוק – על הסף ולגופו של עניין. על הסף – משום שטענה זו הועלתה על ידי העירייה לראשונה במסגרת העתירה, ולגופה – מכיוון שמן הסעיף בתכנית שעניינו "עיקרי הוראות התכנית" עולה בבירור כי זו מתייחסת לאפשרות של תוספת זכויות בנייה להרחבת בתי הזיקוק.

28. הנושא השלישי שאליו התייחס פסק הדין נגע להשגות המערערות על "עקרון הבועה" שנועד להגביל את קצב פליטת המזהמים. נקבע כי עקרון הבועה נועד למנוע

גידול בפליטות בהשוואה למצב הקיים, וכי הוראות התכנית בהקשר זה נועדו אך להוסיף על הכלים הנתונים בידי המשרד להגנת הסביבה – ולא לגרוע מהם. עוד נקבע כי העובדה שהתכנית נעדרת תקרת זיהום כמותית לא פגעה בזכות ההתנגדות הציבורית, מכיוון שתסקיר ההשפעה על הסביבה שצורף לתכנית מתחילת הדרך עמד בהרחבה על השפעותיה על איכות האוויר באזור מפרץ חיפה.

29. רביעית, בית המשפט דן בטענה כי התנאים שנקבעו בתכנית למתן היתר בניה מכוח התכנית (או בלשון אדם טבע ודין: מנגנון "ההיתר המשודרג") עוקפים את הוראות דיני התכנון והבניה בדרך של העברת סמכויות מן השלב התכנוני לשלב הרישוי. צוין כי נוכח המסקנה כי התכנית מפורטת דיה, אין לומר שמנגנון ההשגה נועד למלא את החסר בתכנון מפורט. נמצא כי מנגנון ההשגה נועד להשיג שקיפות, בקרה ואכיפה של הוראות התכנית על ידי הציבור, והוספתו באופן חריג לשלב הרישוי נעשתה נוכח ייחודו של מתחם בזן, שלפעילותו השלכות סביבתיות מרחיקות לכת. המסמכים הסביבתיים שיוגשו בשלב הרישוי נועדו לעבות את ההגנה לשיקולים אלה מעבר לתסקיר ההשפעה על הסביבה המקיף שצורף לתכנית ולאפשר הערכה קונקרטית של השפעותיו של כל מתקן שבנייתו תתבקש על בסיס נתונים עדכניים. לכך הוסיף בית המשפט כי הטענות בדבר מנגנון ההשגה ופגיעתו בזכות הטיעון – המוגבלת לשאלת ההתאמה לתכנית – הן מוקדמות, בהיעדר ממצאים לפגיעה בזכות טיעון במקרים קונקרטיים.

30. חמישית ואחרונה נדרש בית המשפט לטענת עיריית חיפה שלפיה היה ראוי לאשר את התכנית כתכנית מסדירה בלבד, ללא אפשרות להרחיב את המתחם, וזאת מכוח עקרון "הזהירות המונעת". נקבע כי טענה זו הועלתה לראשונה במסגרת העתירה ומשכך יש לדחותה על הסף. בצד האמור ציין בית המשפט כי מוסדות התכנון אישרו את התכנית רק לאחר שבחנו את מלוא הסיכונים הפוטנציאליים הכרוכים באישורה; וכי האישור ניתן תוך איזון ההיבט הסביבתי עם הצורך בהתפתחות המתחם, אשר מיועד לתעשייה על פי כלל הרבדים התכנוניים החלים עליו. בנתון לאמור נקבע כי ההחלטה לאשר את התכנית כמאפשרת הרחבה של המתחם במגבלות שפורטו היא החלטה תכנונית-מקצועית שבאה בגדרי מתחם הסבירות ואין מקום להתערב בה.

מכאן הערעורים שלפנינו.

טענות המערערות

31. בפי עיריית חיפה שלוש השגות עיקריות על פסק הדין. ראשית טוענת העירייה כי היקף ההרחבה של הבינוי הקיים בתכנית הובהר רק בהליך הערר, מבלי שניתן יהיה לבחון כהלכה את משמעויותיה, ובניגוד ליישום הראוי של עקרון הזהירות המונעת. לטענת העירייה המנגנון המאפשר מתן היתרי בנייה למתקני ייצור חדשים מכוח התכנית אינו יכול לעמוד, משום שאין בו את הפירוט הנדרש להוצאת היתרים אלה ובפרט בהעדר דרישה להכין תסקיר השפעה על הסביבה לפי תקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשס"ג-2003 (להלן: תקנות התסקירים). פגם זה במידת הפירוט שבתכנית, פוגע בזכות ההתנגדות של הציבור בנוגע למתקנים אלה, אשר לא יכול להיות חולק בדבר השלכותיהם הסביבתיות. לשיטת העירייה אין אפוא לאפשר הקמת מתקני ייצור חדשים בלא הליכי תכנון של תכנית מפורטת. העירייה מוסיפה וטוענת כי מנגנון ההשגה אינו מרפא את הפגמים ברמת הפירוט של התכנית, נוכח נקודת המוצא הנוהגת בשלב הרישוי, שלפיה לבזן זכות לכאורה לקבל היתר, להבדיל מן השלב התכנוני. השגתה השנייה של העירייה עניינה בפגמים בפרסום על הפקדת התכנית, שלא כלל התייחסות לאפשרות הרחבת הבינוי במתחם ולהיקפו. שלישית, העירייה טוענת כי מנגנון ההשגה שנקבע בתכנית מוגבל לטענות בקשר לכך שהבקשה להיתר אינה עומדת בהוראות התכנית באופן שאינו מאפשר דיון בשיקולים אחרים התומכים באי מתן היתר. עוד סבורה העירייה כי פרק הזמן שנקבע להגשת ההשגה בתכנית קצר מדי, ומבקשת כי נורה על הארכתו ל-60 ימים.

32. בערעורם של ארגוני הסביבה על פסק הדין נטען כי התכנית נושא הערעורים מאפשרת "גמישות יתר" ומעבירה את שיקול הדעת התכנוני לשלב הרישוי תוך הפרת עקרונות יסוד של דיני התכנון והבניה וללא הסמכה לכך בדין. בפרט נטען כי חפאג/1200/ב לא עומדת בתנאי הפירוט והקונקרטיזציה הנדרשים מתכנית מפורטת, כפי שפורשו בפסיקה. עוד נטען כי סעיף הכוכבית מאפשר להוסיף לאחוזי הבנייה המפורטים בטבלת הזכויות בתכנית, וגם מטעם זה אין לומר כי עסקינן בתכנית מפורטת. לכך מוסיפים ארגוני הסביבה כי אין במתן זכות ההשגה בשלב הרישוי כדי לרפא את הפגם ברמת הפירוט של התכנית, הפוגע בזכות ההתנגדות הציבורית ובעקרונות השקיפות והדמוקרטיזציה הנוהגים בדיני התכנון. ארגוני הסביבה חוזרים על הטענה שהתשתית העובדתית שעמדה לרשות מוסדות התכנון שאישרו את התכנית הייתה חסרה. נטען כי מלכתחילה בזן לא צירפה נספח מצב קיים למסמכי התכנית, ופגם זה לא נרפא עם צירופו המאוחר. ארגוני הסביבה מוסיפים וטוענים כי אין בפיהם התנגדות להכללת עקרון הבועה בהוראות התכנית, אולם בהעדר נתונים ברורים בנוגע לפליטות המזהמים במתחם בנקודת הזמן הנוכחית (לגבי כל מזהם) – אופן יישומו במקרה דנא אינו סביר ולא ניתן לקבוע שהתכנית תשיג באמצעותו את תכליותיה. נוכח כל האמור עותרים ארגוני הסביבה

לבטל את החלטת הוועדה להשלמת תכניות לאשר את הפאג/1200/ב, ולהורות כי זו לא תופקד מחדש להתנגדויות אלא לאחר שתכלול תכנון מפורט של המתחם (לרבות היקפי פליטות מתוכננים); פירוט מלא של המצב הקיים; סיכום של כלל מקורות הפליטה בתחום התכנית; ומכסה מספרית מרבית של פליטות לכל תחום התכנית.

טענות המשיבות

המדינה

33. לעמדת המשיבות 1-3 לערעורים, הן המועצה הארצית, ועדת העררים והוועדה המחוזית (להלן ביחד: המדינה) לא קמה עילה להתערב בפסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים, וזאת בפרט נוכח ההלכה הנהוגה בדבר היקף ההתערבות המצומצם בביקורת שיפוטית על החלטות מוסדות התכנון. המדינה סבורה כי הוראות התכנית מפורטות דיין לשם הוצאת היתרי בנייה. לעמדת המדינה לא ניתן לצפות בשלב זה מה תהיינה ההשלכות הסביבתיות של הקצאת זכויות בנייה למי מהמפעלים הקיימים ויש לבחון את הנושא רק בשלב הרישוי בהתאם למנגנונים הייעודיים שנקבעו לכך בתכנית ובתוך מגבלותיה. בחינה פרטנית זו, כך נטען, נועדה להבטיח שהיתרי בנייה מכוח התכנית יינתנו על יסוד תשתית עובדתית עדכנית ולגשר על הפער בין המצב שהיה קיים בעת הכנת התסקיר לבין המצב הקיים בשלב הרישוי. עוד טוענת המדינה כי עקרון הזהירות המונעת לא מחייב להימנע מהרחבת הפעילות במתחם כלל ועיקר, והמענה המחמיר והקפדני שניתן בתכנית לסוגיות של איכות הסביבה מספק.

34. אשר לטענות בדבר הפגמים בתשתית העובדתית שעליה התבססה התכנית שהופקדה, מתבססת המדינה בעיקרם של דברים על ההנמקה שבפסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים. המדינה מדגישה כי נגד התכנית דנן הוגשו למעלה מ-1,600 התנגדויות, ומכאן שאין מקום לקבל את הטענה שהציבור לא יכול היה לדעת מה היקף הבינוי במתחם. עוד נטען כי אפילו נפל פגם במסד העובדתי האמור, הוא נרפא במהלך הדיון בוועדת העררים וגם בכך טעם לדחיית הטענה. בנוסף, בתשובתה לטענות העירייה בדבר מנגנון ההיתר המשודרג מתבססת המדינה על קביעות בית משפט קמא, ומדגישה כי גם ההחלטות שתתקבלנה בבקשות להיתרי בנייה, יכולות להיות נתונות לביקורת שיפוטית, בהליכים המתאימים. ממילא, נטען, יש לדחות את ערעורה של העירייה על הסף מחמת הרחבת חזית פסולה.

בזן



35. בזן טוענת כי קידמה את התכנית והשקיעה לשם כך משאבים ניכרים, במטרה להסדיר תכנונית את פעילותה ולהמשיך לספק את צרכי משק האנרגיה תוך מזעור ההשלכות הסביבתיות. לעמדתה, פירוט הנדבכים השונים המצויים בתכנית והתסקיר המקיף שהוגש בצדה עומדים בדרישות החוק, כמו גם בדרישת הפסיקה ל"דרגת פירוט סבירה", וזאת בנתון למאפייניו הייחודיים של המתחם. נטען כי יש לדחות את טענת ארגוני הסביבה בדבר סעיף הכוכבית מן הטעם שמיכלים ומתקנים לפי סעיף זה כפופים למגבלות התכנית, קווי הבניין והגובה המפורטות בטבלת הזכויות בתכנית. לעמדתה של בזן התכנית אושרה על בסיס תשתית עובדתית מלאה. עוד טוענת בזן כי מנגנון ההשגה שנוסף לתכנית הוא למעלה מן הנדרש ויש בו כדי להעניק זכות טיעון נוספת ומעבר למתחייב בדין. כמו כן נטען כי הארכת פרק הזמן להגשת השגות מעבר ל-30 ימים כפי שמבקשת העירייה תביא לעיכובים של ממש ביישום התכנית.

36. בזן טוענת כי יש לדחות את טענות ארגוני הסביבה בכל הנוגע לעקרון הבועה, וכי ההסדר הקבוע בתכנית ממצה, בנתון לכלים המצויים ברשות הגורמים המאסדרים הרלוונטיים. לבסוף מדגישה בזן כי ביטול התכנית יביא לנזקים רבים, ובין היתר לקושי בקידום דרישות משרדי הממשלה האמונים על הגנה על הסביבה ועל הציבור, לצד פגיעה באפשרות להפחית סיכונים מהמתחם ולשפר את יעילות מפעליו. נטען כי השלכות אלו מצדיקות להימנע מביטול התכנית לפי דוקטרינת התוצאה היחסית, אף אם ייקבע שנפל פגם בהליך התכנוני.

חיפה כימיקלים

37. בעיקרם של דברים, סומכת חיפה כימיקלים את ידיה על פסק הדין של בית משפט קמא ומבקשת להצטרף לטענות המדינה ובזן, ככל שאין בהן כדי לסתור את טענותיה. אשר לטענות בדבר רמת הפירוט של התכנית, צוין כי עיקר הטענות מופנות לשטח 500 שבו פועלים מפעליה של בזן וכי נראה שאף לשיטת המערערות ניתן לראות בתכנון בתא שטח 502 כתכנון מפורט שאין מניעה לתת מכוחו היתרי בנייה.

ד"ן

38. הערעורים שלפנינו מכוונים אפוא להחלטות ועדת העררים והמועצה הארצית לאשר את חפאג/1200/ב המסדירה את הבינוי הקיים והעתידי במתחם בזן. על החלטות אלו – ככל החלטה מינהלית – לעמוד בכללי המשפט המינהלי ובכלל זאת, להתקבל על

בסיס תשתית עובדתית מלאה ורלוונטית, בהתחשב בשיקולים הצריכים לעניין, בסבירות ובמידתיות. כידוע, בצד עילות הביקורת השיפוטית, בית המשפט אינו נדרש לביקורת על שיקולים תכנוניים-מקצועיים, ונקודת המוצא המנחה בבחינת החלטות מוסדות התכנון שלפנינו היא כי בית משפט זה אינו "מתכנן על" ולא ממיר את שיקול דעתו של מוסד התכנון בשיקול דעתו שלו (ראו למשל ע"מ 1036/16 נציגות הבית המשותף ברחוב השונית 10, הרצליה נ' משרד התיירות, פסקה 59 (27.5.2018); ע"מ 7737/14 עיריית יוקנעם נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה, פסקה 42 (22.12.2015) (להלן: עניין יוקנעם); ע"מ 317/10 שפר נ' ניב, פסקה 17 (23.8.2012); ע"א 5927/98 בחוס נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, חיפה, פ"ד נז(5) 760, 752 (2003); ע"א 1805/00 מחצבות כנרת (שותפות מוגבלת) נ' משרד התשתיות, פ"ד נו(2) 63, 70 (2001); בג"ץ 2920/94 אדמ טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה, פ"ד נ(3) 441, 469 (1996) (להלן: עניין חוצה ישראל)).

על יסוד התשתית הנורמטיבית האמורה, נידרש לארבע סוגיות המצויות במוקד הערעורים שלפנינו והן: האם התכנית עומדת במידת הפירוט הנדרשת על פי אמות המידה שנקבעו בדין; התשתית העובדתית שעמדה ביסוד החלטות מוסדות התכנון וההודעה על הפקדת התכנית; סבירות ההוראות הסביבתיות שנקבעו בה; ומנגנון ההשגה.

(א) מידת הפירוט של חפ"אג/1200/ב: האם ניתן להוציא היתרי בניה מכוח התכנית?

39. הטענה המרכזית של המערערות לפנינו עניינה בכך שהתכנית מאפשרת מתן היתרי בנייה מכוחה, למרות שאין בה את הפירוט הנדרש להוצאתם של היתרים אלה ובניגוד לעקרונות דיני התכנון והבניה. לטענת העירייה הקמת מתקני ייצור חדשים מחייבת תכנון מפורט שבמסגרתו יוגש תסקיר השפעה על הסביבה לפי תקנות התסקירים, על דרישותיהן הקפדניות. במסגרת התכנון המפורט יוכל הציבור לממש את זכות ההתנגדות בסוגיות הרוט גורל מבחינתו, שהרי במצב הדברים הנוכחי – לא ידוע מהם המתקנים החדשים הצפויים להיבנות במתחם. עוד נטען כי החלטות מוסדות התכנון לא התחשבו בכך שניתן להחליף – על פי התכנית – מתקנים קיימים במתקנים חדשים המנצלים את השטח ביעילות רבה יותר ובדרך זו להגדיל עוד את כמות מתקני הייצור במתחם (מעבר לתוספת הזכויות שאושרה). הארגונים הסביבתיים טוענים כי המנגנון שנבחר בתכנית מעביר – שלא כדין – סמכויות המופקדות בידי הרשות התכנונית לידיה של רשות הרישוי. בכלל זאת נטען כי יש לחלק את תא שטח 500, "אזור תעשייה עם הנחיות מיוחדות", הכולל למעלה מ-30 שימושים בעלי השלכות סביבתיות שונות, לתתי מתחמים שבהם יחולו הוראות תכנוניות מתאימות לשימוש שיעשה בהם. נטען כי לא

ניתן לדעת היכן בתוך שטח 500 תנוצלנה זכויות הבניה, ואיזה מתקנים ייבנו מכוחן. כך גם יש להתאים, לגישת אדם טבע ודין, את מגבלות הגובה למיקומם המדויק של המתקנים שייבנו. ארגוני הסביבה מוסיפים כי שגה בית משפט קמא שקבע כי ניתן להותיר את שטח 500 כפי שהוא ללא חלוקה נוספת, וללא פירוט של ייעוד הקרקע לתא שטח קונקרטי – כך הארגונים – לא ניתן לקבוע כי התכנית בעלת רמת פירוט סבירה.

40. לטענות אלו השיבה המדינה כי התכנית מפורטת דיה, ובין היתר כוללת חלוקה ברורה למגרשים ולתאי שטח והנחיות פרטניות לכל תא שטח; אחוזי הבניה, קווי הבניין, מספר הקומות וגובה הבניינים; ומגבלות מפורטות לצמצום ההשלכות הסביבתיות הנובעות מפעילות המתחם (לצד הוראות נוספות המבטיחות כי בטרם יינתנו מכוחה היתרי בנייה תיבחן ההשפעה הסביבתית והבריאותית של הבינוי המבוקש). נטען כי נוכח הוראות אלו ואחרות הבינוי שיאושר מכוח התכנית אינו יכול לחרוג מהמסגרת הכללית שהיא קובעת, והוא אינו "יוצר פוטנציאל חדש לסיכונים סביבתיים" שלא נבחנו בגדר תסקיר ההשפעה על הסביבה שצורף לתכנית (סעיף 33 לסיכומי התשובה מטעם המדינה). אשר לחלוקת תא שטח 500 צוין כי מוסדות התכנון קבעו – קביעה שבמומחיות – כי המפעלים בתא שטח זה עושים שימושים תעשייתיים דומים ופעילותם שלובה זה בזה ואין עילה להתערב בקביעה זו.

41. בזן מצדה הדגישה כי החוקרת שמונתה על ידי הוועדה להשלמת תכניות ובהמשך גם גופי התכנון ובית משפט קמא סברו כולם כי התכנית דנן מפורטת דיה להוצאת היתרי בנייה, וזאת בין היתר נוכח הצרכים הקונקרטיים הייחודיים המאפיינים את המתחם. לשיטת בזן, התכנית מפורטת בהתאם לאמות המידה הנדרשות מאותה תכנית וכך גם התסקיר שהוכן לה מקיף את ההיבטים הסביבתיים הנובעים מן התכנית. מעבר לכך צוין כי התכנית מעניקה למוסד התכנון סמכות להורות כי יצורפו תסקיר או חוות דעת סביבתית לבקשה להיתר בנייה, בהתאם לחוות דעת מטעם המשרד להגנת הסביבה. עוד, בזן סבורה כי לא קמה עילה להתערב בקביעות המוסדות התכנוניים ובית משפט קמא שלפיהן אין הצדקה לחלק את תא שטח 500 לתתי מתחמים, המבוססות על מאפייני המתחם.

42. אקדים אחרית לראשית ואציין כי במחלוקת שהתגלעה בין המערערות לבין המדינה ובזן בעניין מידת הפירוט של התכנית – השזורה כחוט השני בהליך התכנוני שלפנינו – אני סבור כי הדין עם המערערות ומקום שבו מבוקש לאשר הקמת מתקן ייצור (או מבנה) חדש שלו השפעה סביבתית ניכרת – יש להכין לשם כך תכנית מפורטת ולאשר אותה בהליכים הקבועים בדין. עוד אציין כבר עתה כי לא מצאתי להורות בשלב זה על

ביטול התכנית מחמת הפגם האמור אלא לדעתי יש לאפשר למועצה הארצית להידרש לסוגיה זו, ולקבל החלטה בדבר סוגי המתקנים והמבנים שהקמתם תהא טעונה תכנון מפורט, הכל כפי שיפורט להלן.

(1) מאפייניה של התכנית המפורטת

43. התכנית המפורטת היא האחרונה במדרג הנורמות התכנוניות בהליך התכנון הסטטוטורי והיא שמביאה אותו לקו הסיום, שממנו ניתן להוציא היתר. מטרתו של התכנון המפורט היא להבטיח שבהיתר הבניה לא תתגלינה "הפתעות" לעומת הוראות התכנית, קרי: כי היתר הבניה יעלה בקנה אחד עם הוראות התכנית שבתוקף, אשר מגלמות את האיזון שנערך על ידי גופי התכנון בין מכלול האינטרסים הנוגעים לאותו תא שטח. הטעם לכך הוא שלהבדיל מן ההליך התכנוני, המבוסס על עקרונות השקיפות והדמוקרטיזציה, הוצאת היתר בנייה אינה טעונה שמיעת התנגדויותיו של הציבור (שרית דנה ושלום זינגר דיני תכנון ובנייה 355-356 (2015) (להלן: דנה וזינגר); ע"מ 10112/02 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז ירושלים, פ"ד נח(2) 817, 842 (2003) (להלן: עניין כביש 1); בג"ץ 288/00 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' שר הפנים, פ"ד נה(5) 673, 697 (2001) (להלן: עניין תמ"א 22)). על החשיבות שבתכנון מפורט כמכונן את המסגרת למתן היתרי בנייה עמדה השופטת א' פרוקצ'יה בעניין חברה לבנין הירדן:

"היתר הבנייה הוא האקט האחרון בהיררכיית התכנון המרחבי, המבקש להוציא מן הכוח אל הפועל את התכנון המקומי. ההיתר הינו פועל יוצא הנגזר מן התכנון המקומי, והוא אינו יכול להיות תחליף לו. הרשות המוסמכת למתן היתרי בנייה על-פי סעיף 145 לחוק רשאית לאשר מתן היתר רק אם העבודה או השימוש שבגינם הוא מתבקש מתאימים לתכנית ולדיני התכנון החלים על הקרקע [...] 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 ינתן 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" (ע"א 7654/00 ועדת ערר מחוזית, חיפה נ' חברה לבנין הירדן בע"מ, פ"ד נז(2) 895, 904 (2003) (לעיל ולהלן: עניין חברה לבנין הירדן)).

44. על התכנית המפורטת לכלול תשתית נורמטיבית ותכנונית הולמת, שתבטיח התאמה של הבנייה בפועל להוראות התכנוניות הרלוונטיות החלות במרחב. דרישה זו אין מטרתה אך לוודא שלא תתאפשר עקיפה של הוראות התכנית עצמן, אלא גם להבטיח כי ההליך התכנוני שהוליד את התכנית, אשר במסגרתו הובאו עמדותיהם של הגורמים הרלוונטיים ונשמע קולו של הציבור, לא ירוקן מתוכן ויוכל להגשים את מטרתו בהסדרה פומבית, מבוקרת ומושכלת של הבנייה והשימוש בקרקע. כניסה להליך הרישוי ללא תשתית תכנונית מספקת עלולה להביא לפגיעה בהשתתפות הציבור בהליך התכנוני באופן כללי, ובאופן פרטני לגריעה מזכותם של נפגעים בכוח מן הבנייה נושא ההיתר להביע את התנגדותם. יפים לעניין זה דבריה של השופטת א' פרוקצ'יה בעניין חברה לבנין הידן: "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" (שם, בעמ' 905). עמדתי על כך אף אני בעניין יקנעם מן העת האחרונה:

"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 [...] 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" (שם, פסקה 68).

התכנית המפורטת מייצגת אפוא דרישה תכנונית מהותית שהיא תנאי בלעדיו אין לצורך מעבר משלב התכנון לשלב הרישוי והביצוע (דנה וזינגר, בעמ' 358-359; עע"ם 8489/07 ריכטר נ' ועדת המשנה הנקודתית של הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, פסקה 8 ((23.11.2009)).

45. יובהר, מידת הפירוט הנדרשת לשם הוצאת היתר אינה פועל יוצא הכרחי של שמה של התכנית, היינו: ניתן לעמוד בדרישת הפירוט גם בתכנית שלא הוכתרה "מפורטת" אולם מבחינת תוכנה היא כוללת עניינים שעל פי טבעם מוסדרים בתכנית מפורטת (סעיפים 63 ו-69 לחוק התכנון והבניה; עע"ם 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"ם 5835/13 העמותה

למען איכות חיים וסביבה בנהריה נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה נהריה (22.10.2013);  
 עע"ם 8600/15 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה קרית אתא נ' פז גז בע"מ, פסקה 33  
 (1.11.2018); עע"ם 241/12 ועדת הערר המחוזית לתכנון ובניה מחוז דרום נ' פז בית זיקוק  
 אשדוד בע"מ, פסקה 15 (9.8.2012); עע"ם 49/12 ועדת המשנה לעררים של המועצה  
 הארצית נ' חברת דניאל יצחקי תעשיות עץ בע"מ, פסקאות 14-15 (6.8.2012); ע"א  
 664/02 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה רמת גן נ' הנאמן על נכסי עיזבון ליטווינסקי, פסקה  
 6 (10.8.2003).

46. מהן אם כן ההוראות הנדרשות כדי לקבוע שתכנית פלונית מפורטת דיה כדי  
 להתיר בנייה מכוחה? ראשיתו של המענה לשאלה זו מצויה בסעיף 145(ז) לחוק התכנון  
 והבניה, המורנו כי תכנית מפורטת תכלול את הנדבכים הבאים: פירוט ייעודי קרקע;  
 חלוקה למגרשים או חלקות וגבולותיהם; קווי הבניין, מספר הקומות או גובה הבניינים;  
 ושטחי הבניה המותרים. אלא שלעתים בכך לא סגי. כפי שציינתי בעניין העמותה למען  
 איכות חיים השאלה אם מותר לתת היתר בנייה על בסיס תכנית מתאר בלא להידרש  
 לתכנית מפורטת תלויה במידת הפירוט הכלולה בה, אם זו כוללת הוראות ברמת פירוט  
 מספקת בשאלות התכנוניות המרכזיות העומדות על הפרק, אם לאו (שם, פסקה 26). זאת  
 ועוד, רמת הפירוט הנדרשת לשם הוצאת היתר בניה נגזרת גם מאופי ההיתר המבוקש,  
 הבנייה המתוכננת להתבצע מכוחו ומידת ההשפעה שתהיה לבנייה נושא ההיתר על  
 הסביבה (עניין יקנעם, פסקה 68; עע"ם 1489/13 המינהל הקהילתי לשכונת בית צפאפא  
 נ' עיריית ירושלים, פסקה 24 (26.1.2014); דנה וזינגר, בעמ' 359-360).

בהינתן אמות מידה אלו, נפנה לבחון את התכנית נושא הערעורים שלפנינו.

(2) חפאג/1200/ב – האם מפורטת דיה כדי להוציא היתרי בניה מכוחה?

47. חפאג/1200/ב קובעת מהם ייעודי הקרקע האפשריים הנכללים בשטח התכנית,  
 ובהם ייעודם של תא שטח 500 ותא שטח 502: "אזור תעשייה עם הנחיות מיוחדות".  
 תאי שטח אלה, אשר התכנון הפרטני בעניינם הוא העומד במוקד המחלוקת שלפנינו,  
 מתפרסים על שטח של כ-2,230 דונם, כ-85% משטח התכנית כולה. בסעיף 4.1.1 לתכנית  
 נקבעו השימושים המותרים בתאי השטח האמורים, וזו לשונו: "באזור תעשייה עם  
 הנחיות מיוחדות תותר הקמתם של מבנים ומתקנים הדרושים לצורך פעילות וייצור של  
 בתי זקוק, מפעלים למוצרים פטרוכימיים, פלסטיקה, כימיקלים, דשנים וחומ"ס (חומרים  
 מסוכנים – ע' פ') – לרבות השימושים הבאים והכל ככל שהם נדרשים לצורך הפעילות  
 והייצור של המפעלים במתחם". בהמשך סעיף זה נמנו שימושים רבים ומגוונים (31)

במספר), ובהם בין היתר: בתי זיקוק על כל מתקניהם (סעיף א); מפעלים ומחסנים למוצרים פטרוכימיים, פלסטיקה, כימיקלים דשנים וחומ"ס (סעיף ב); מיכלים מתקנים וחוות מיכלים לאחסון כימיקלים במצב צבירה מוצק, נוזל או גז, גז טבעי, דלקים, אחסון תפעולי של גפ"ם, דשנים, מוצרים פטרוכימיים, פלסטיקה וכיו"ב (סעיף ג); מבנים ומתקנים לייצור או המרת אנרגיה למיניהם, הכוללים מערכות בקרה ואספקה של אנרגיה כפי שפורט (סעיף ו); מערכות לפידים, ארובות וצנרות למיניהם (סעיף י). כמו כן, לפי ההגדרות בתכנית, מתקן הוא "מקום המיועד לביצוע פעולות ייצור או אחסון, הולכה, הספקה ופעולות עזר לתהליכים אלו מהם עלולים להיפלט לסביבה מזהמים או להיגרם סיכון עקב פעולה או תהליכים המתבצעים בו" (סעיף 1.9 לתכנית; לאחר שתוקן על ידי הוועדה להשלמת תכניות, ראו סעיף 6.5.3 להחלטתה).

48. למקרא הסעיפים האמורים לא ניתן שלא להתרשם מהיקף השימושים התעשייתיים למתקנים שבנייתם הותרה בתאי השטח דנן, מניסוחם הגורף, ומכך שהלכה למעשה לפי התכנית ניתן לבנות בהם כמעט כל מתקן הנחוץ לפעילותם של בתי הזיקוק ויתר המפעלים במתחם בזן. כך, פרט למגבלות שהוסיפה ועדת העררים על האפשרות להקים תחנות כוח חדשות או להרחיב את תחנת הכוח הקיימת (אשר בעניינה נקבע כי נדרשת תכנית מפורטת) ועל אחסנת וזיקוק קונדנסטים, אין בתכנית מגבלות או הנחיות קונקרטיות בדבר האופן שבו ייבנו המתקנים שנועדו לשימושים האמורים והיא מאפשרת להקיםם בכפוף להליך רישוי בלבד (הוא מנגנון ההיתר המשודרג, שעל דרישותיו נעמוד עוד בהמשך).

49. המדינה טוענת כי ראוי לבחון את ההשלכות הסביבתיות הפרטניות של כל תוספת למתקנים במסגרת מנגנון ההיתר המשודרג. לעמדתה, המנגנון שנקבע בתכנית למתן היתר יוצא דופן, ומשמש "חגורת בטיחות נוספת וקפדנית" שבאה להוסיף על המגבלות שנקבעו בתכנית על בסיס תסקיר ההשפעה על הסביבה שצורף אליה (סעיף 35 לסיכומי המדינה). דעתי שונה. כאמור, התכנית מותירה את הבדיקה הסביבתית הפרטנית של מתקנים חדשים לשלב הרישוי. בכך, היא מקנה חופש פעולה נרחב ליזמים להקים מתקני ייצור בשני תאי השטח שייעודם "אזור תעשייה עם הנחיות מיוחדות". בשטחים אלה ניתן יהיה להקים מתקני ייצור, אחסון והולכה לבתי הזיקוק, למוצרים פטרוכימיים, פלסטיקה, כימיקלים, דשנים וחומרים מסוכנים שונים. מלבד המגבלות הנקודתיות שעליהן עמדנו, התכנית לא מתווה הוראות או קווים מנחים כלשהם לעניין תיחום כל אחד מהשימושים המותרים באותם תאי שטח, מיקומם של המתקנים במתחם (בין היתר

לפי סוג השימוש שלהם) או פירוט של חלקם היחסי של כל אחד מהשימושים בהרחבה המוצעת של המתחם (ראו והשוו עניין העמותה למען איכות חיים, פסקה 27).

50. נכון הוא כי התכנית קובעת את השימושים האפשריים בקרקע, ומסדירה את זכויות הבנייה, את חלקה של תכנית המתקנים בתא השטח, ואת קווי הבניין, מספר הקומות וגובה הבניינים, כנדרש בסעיף 145(ז) לחוק. ברם, המתקנים שאת הקמתם מתירה התכנית נועדו, כמפורט בפסקאות שלעיל, לשימושים רבים שעניינם בפעולות שונות המתבצעות על תוצרי זיקוק, מוצרים פטרוכימיים, כימיקלים, דשנים וחומרים מסוכנים, שלהן – ועל כך נדמה שאין חולק – פוטנציאל סיכון סביבתי. על כן, בשים לב להשלכות הפוטנציאליות של מתקנים אלה על הסביבה, לקרבתו של מתחם בזן לריכוזי אוכלוסייה משמעותיים, וכן לתנאי הטופוגרפיה המאפיינים את האזור המקשים על פיזור מזהמים, איני סבור כי ניתן להסתפק בהסדרים הכלליים שבתכנית בהתייחס לנדבכים המנויים בסעיף 145(ז) לחוק התכנון והבניה (ראו פסקה 46 לעיל). אציין, כי גם בקשר להוראות הנוגעות לסעיף 145(ז) לחוק, התכנית אינה מבחינה בין סוגי מתקנים או בין מיקומים שונים בתוך תא השטח לעניין מגבלות הגובה, קווי הבניין ומספר הקומות ואלו נקבעו באופן כוללני.

51. כמו כן, גודלו של השטח שעליו ניתן יהיה להקים מתקנים חדשים על פי התכנית אינו מבוטל, לשון המעטה. גם לאחר צמצום תוספת התכנית האפשרית על פי התכנית לשיעור של 5% משטח התכנית הקיימת במתחם, עסקינן בתוספת המשתרעת על פני שטח של כ-40 דונמים. מעבר לכך, צודקת העירייה בטענתה כי התכנית מאפשרת להחליף מתקנים קיימים במתקנים חדשים ולכן בפועל ניתן יהיה להרחיב את היקף המתקנים החדשים אף מעבר לתוספת שאושרה, בין אם באמצעות ניצול יעיל יותר של השטח, ובין אם בדרך של החלפת מתקנים לא פעילים במתקנים חדשים. במאמר מוסגר אעיר כי לא מצאנו ממש בטענה שהתכנית אינה מפורטת דיה מכיוון שסעיף הכוכבית מתיר לחרוג מאחוזי הבנייה שנקבעו בה. ועדת העררים הורתה כאמור על תיקון סעיף הכוכבית כך שהובהר כי מיכלים ומתקנים כפופים למגבלת התכנית, קווי הבניין והגובה; וכי בהתייחס למתקנים – אלה לא באים בגדר הגדרת "בניין" לפי תקנות חישוב שטחים ולכן אין מקום לדון בהם במונחים של זכויות בניה (סעיפים 184-189, 196 להחלטת ועדת העררים). כאמור, תוספת המתקנים האפשרית על פי החלטת המועצה הארצית עומדת על 5% מתכנית המתקנים הקיימים, ותוספת המיכול לא אושרה. התכנית לא מתירה כל חריגה מעבר לכך.



52. זאת ועוד. לתכנית צורף אמנם תסקיר מקיף בנושא ההשפעה על הסביבה, בהתאם להנחיות המשרד להגנת הסביבה ובמסגרתו נסקרו הנושאים הבאים: זיהום האוויר, סקר סיכונים בריאותי, מניעת סיכונים מחומרים מסוכנים, טיפול בפסולת יבשה ושפכים, מניעת זיהום נגר עילי, טיפול בקרקע מזוהמת ומניעת היווצרות קרקע מזוהמת חדשה. ברם, התסקיר שצורף לתכנית וששימש בסיס להחלטות גופי התכנון בעניינה נגע למצב התכנוני המאושר ולמצב הקיים בשטח התכנית, לצד הערכה של ההשפעות הסביבתיות העתידיות בנתון לתמונת המפעלים בנקודת הזמן הנוכחית (ולאחר שיעמדו במלוא הדרישות של המשרד להגנת הסביבה, לרבות שימוש בטכנולוגיות הזמינות הטובות ביותר לטיפול בחומרים המזהמים). מטבע הדברים, ומשהתכנית לא כוללת פירוט על אודות המתקנים החדשים שייבנו בשטחה, גם התסקיר שבצדה לא יכול להתבסס על נתונים פרטניים הקשורים בהם ולא יכול לבחון את ההשלכות הסביבתיות הנלוות לפעולתם (וכפי שציין בית המשפט לעניינים מינהליים מדובר במתקנים בעלי השלכות סביבתיות ניכרות). בהקשר זה ראוי להדגיש כי הנתונים בדבר מתקני הייצור העתידיים הצפויים להיבנות במתחם בזן טרם ידועים ועל כן לא יכולים היו לשמש מסד לתסקיר ההשפעה על הסביבה שצורף לתכנית שהופקדה.

53. אכן, בכל הנוגע למתקני ייצור חדשים נקבע בתכנית כי תנאי המתן היתר בנייה (למעט מתקני עזר לשיפור איכות סביבה ובטיחות) הוא הגשת חוות דעת סביבתית על ידי היזם וקבלת חוות דעת מטעם המשרד להגנת הסביבה שלפיה במועד אישור היתר הבניה, המפעלים במתחם עומדים בכל הדרישות הסטטוטוריות שנקבעו להם וכן נלקחו בחשבון תהליכים, חומרים, אמצעים למניעה וצמצום מפגעים ומערכות לניטור, הכל בהתאם לטכנולוגיות הזמינות הטובות ביותר (סעיף 6.1.3 לתכנית לאחר תיקון הוועדה להשלמת תכניות). עדיין, להשקפתי, כאשר עסקינן במתקני ייצור או מבנים אחרים שהשפעתם על הסביבה ניכרת, אין די בדרישות אלו כדי שנקבע שהתכנית שלפנינו מפורטת דיה כדי להתיר בניה מכוחה. זאת, גם מן הטעם שסוגיות אלו אמורות להיבחן בראש ובראשונה, כפי שהובהר לעיל, בשלב התכנון, שתסקיר ההשפעה על הסביבה הוא – בנסיבות המתאימות – מנדבכיו החשובים, וזאת בלא לגרוע מחשיבותו גם בשלב הרישוי (בכפוף להוראות התכנון), לאחר שהסתיים ההליך התכנוני. אפרט.

54. תסקיר ההשפעה על הסביבה הוא כלי שניתן בידי רשויות התכנון במטרה לסייע להן להעריך ולשקול את ההיבטים הסביבתיים של תכנית מסוימת, כמו גם את הדרכים למנוע או לצמצם את השפעותיה הסביבתיות. לעיתים, יוליך התסקיר למסקנה כי יש להכניס בתכנית שינויים כאלה ואחרים, ולעיתים יכול התסקיר להוליך למסקנה שלפיה לא ניתן לאשר את התכנית (עע"ם 9654/06 החברה להגנת הטבע נ' ועדת המשנה לעררים

של המועצה הארצית לתכנון ולבניה, פ"ד סב(4) 132, 148 (2008); בג"ץ 4182/02 אדמ טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' ראש-ממשלת ישראל, פ"ד נח(3) 503, 520 (2004); עניין חוצה ישראל, בעמ' 462). בעניין כביש 9, עמדה הנשיאה ד' ביניש על הטעמים לכך שדיני התכנון והבניה מעניקים משקל מיוחד לשיקולים סביבתיים בהליכי התכנון:

"הטעם האחד, הוא השפעתם הישירה של השיקולים הסביבתיים על בריאות האדם ועל איכות חייו. כך למשל, הקמת פרויקטים מסוגים שונים עלולה לגרום לזיהומי אוויר, קרקע ומים, ליצור מפגעי ריח ורעש ולפגוע בשטחים פתוחים בתוך הערים ומחוץ להן. פגיעות מעין אלה באיכות הסביבה הן בעלות השפעה פוטנציאלית משמעותית ביותר על בריאותם של בני אדם רבים, ולמצער על איכות חייהם ועל קניינם [...]. הטעם האחר למתן משקל רב לשיקולים הסביבתיים במסגרת הליכי התכנון נעוץ בכך שהחלטות תכנוניות רבות המביאות לפגיעה בסביבה עלולות להיות בלתי הפיכות. כך למשל, החלטה להפוך שטח פתוח לשטח בנוי או לסלול דרכו כביש משנה לעד את אופיו של שטח זה [...] באופן דומה החלטות המביאות לפגיעה קשה במערכות אקולוגיות ובערכי טבע מוגנים, ובכלל זה במינים של בעלי חיים ובצמחים, הן במקרים רבים בעלות השלכות ארוכות טווח, וכאמור, לעתים אף בלתי הפיכות. להיבט זה של אי-הפיכות או למצער של השלכות ארוכות טווח ישנה חשיבות מיוחדת במדינת ישראל בשל היותה מדינה קטנה וצפופה, שבה החלטות תכנוניות וסביבתיות שגויות עלולות להנציח פגיעות משמעותיות בערכי טבע ונוף ולהשפיע על בריאות התושבים ללא אפשרות של תיקון. בנסיבות אלה לתסקיר ההשפעה על הסביבה יש חשיבות קריטית בהבאת השיקולים הסביבתיים כשיקולים מרכזיים במסגרת הליכי התכנון ובהצבתם אל מול שיקולי הפיתוח והשיקולים הרלוונטיים האחרים" (בג"ץ 9409/05 אדמ טבע ודין – אגודה ישראלית להגנה על הסביבה נ' הוועדה הארצית לתכנון ובניה של תשתיות לאומיות, פ"ד סד(2) 316, 335-336 (2010) (לעיל ולהלן: עניין כביש 9); (ההדגשות הוספו – ע' פ')).

55. נושא התסקירים מוסדר בדיני התכנון והבניה הן בחוק הן בתקנות שהוצאו מכוחו, וכן בתכניות מתאר שונות (ראו הסקירה אצל דניאל פיש דיני איכות הסביבה בישראל 507-518 (מהדורה שניה, 2014) (להלן: פיש)). בין היתר, כאשר ענייננו בתכנית אשר יש בביצועה כדי לגרום להשפעה ניכרת על הסביבה לדעת מוסד התכנון, והיא חלה באזורי תעשייה שבתחומם מותרת פעילות העלולה לזהם את הסביבה, מרכזי ייצור, אחסון או שינוע של חומרים מזהמים או מסוכנים – מחויב מגיש התכנית להגיש תסקיר השפעה על הסביבה (תקנה 2(2)(א) לתקנות התסקירים). במסגרת זאת, מוסד התכנון רשאי –

במסגרת מתן ההנחיות בעניין התסקיר – לחייב את מגיש התכנית לבחון חלופות אפשריות לתכנית המוצעת ואת השפעותיהן הסביבתיות של חלופות אלו (תקנה 8(ב)(2) לתקנות התסקירים). כאשר על הכף מונחות תכניות שלהן השפעות סביבתיות ניכרות וארוכות טווח, על מוסד התכנון המתווה את ההנחיות להכנת התסקיר ליתן משקל נכבד לשיקול הסביבתי ולהנחות כי תוצגנה לו חלופות תכנוניות אפשריות לתכנית המוצעת (עניין כביש 9, בעמ' 337; בג"ץ 8425/04 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנה על הסביבה נ' הוועדה הארצית לתכנון ובניה של תשתיות לאומיות, פסקה 16 (8.7.2008); עניין חוצה ישראל, בעמ' 461-462). ביחס למקרים אחרונים אלה, "מזן הראוי לבחון בקפידה ובאופן מעמיק כל אפשרות סבירה לצמצום הנזק הסביבתי שעלול להיגרם על ידי התכנית המוצעת. ניתן אף לומר כי בפרויקטים מעין אלה, בחינת החלופות צריך שתעמוד במוקד התסקיר" (עניין כביש 9, בעמ' 339; ההדגשות הוספו – ע' פ').

56. בענייננו, החובה שהוטלה בתכנית להגיש חוות דעת סביבתית לצד הבקשה להיתר לא נפרטה לדרישות פרטיקולריות ותוכנה נותר במידה רבה עמום ונתון לשיקול דעתה הרחב של הוועדה המשותפת (והשוו לתכנית הניהול הסביבתי בעניין יקנעם, פסקאות 86-88). לפיכך, איני סבור שחוות הדעת הסביבתית יכולה לשמש תחליף לבחינה המקיפה והיסודית שנעשית בשלב התכנון בין באמצעות תסקיר ההשפעה על הסביבה, שהכנתו ותוכנו מוסדרים כאמור בהוראות החוק ותקנות התסקירים בין בכלים אחרים. דברים אלה אמורים ביתר שאת בענייננו אנו, מקום שבו למצער חלק ממתקני הייצור העתידיים הם בעלי פוטנציאל משמעותי לפגיעה בסביבה ובציבור, בין היתר בשל החומרים המעורבים בתהליכים המתקיימים בהם. מעבר לכך, במסגרת התסקיר שהוכן עבור חפאג/1200/ב לא נבחנו תרחישי קיצוץ, היינו: לא נסקרו המצבים המסוכנים ביותר מבחינה סביבתית, בטיחותית וביטחונית, כפי שהבהיר בא כוח המדינה בדיון שהתקיים לפנינו. זאת, להבדיל מהמקרה שבא לפנינו לדיון בעניין יקנעם, שם כלל התסקיר בחינה של כל תסריט סביבתי אפשרי לרבות תרחישי קיצוץ, ולכן – ובהינתן פרטי ההסדר התכנוני שנקבע שם (למתחם היבשתי) – נפסק כי הוא עומד במידת הפירוט הנדרשת להוצאת היתר (שם, פסקה 71). גם מטעם זה אני סבור כי המגבלות שנקבעו בתכנית והאופן בו זו התוותה את שיקול הדעת בבחינת בקשות אין בהם כדי לייתר את הצורך בהכנת תכנית מפורטת.

57. אין לכחד כי מלבד החובה להגיש חוות דעת סביבתית המוטלת על מגיש הבקשה להיתר, התכנית מחייבת אותו לצרף לבקשה גם חוות דעת של המשרד להגנת הסביבה שלפיה במועד אישור היתר הבניה, המפעלים במתחם עומדים בכל הדרישות

הסטטוטוריות שנקבעו להם על ידי המשרד ונלקחו בחשבון תהליכים, חומרים, אמצעים למניעה וצמצום המפגעים ומערכות לניטור, הכל בהתאם לטכנולוגיות הזמינות הטובות ביותר. בנוסף נקבע בתכנית כי תנאי למתן היתר הוא כי לא יהיה כמתקן כדי להביא לתוספת בקצב פליטת מזהמי האוויר לסביבה בהשוואה למצב הקיים, וזאת אלא אם המשרד להגנת הסביבה יאשר כי הקצב הכולל של פליטת מזהמי האוויר (לרבות התוספת) תואם את הדרישות הסטטוטוריות שנקבעו למפעלים במתחם בזן; וכי התוספת לא תגרום לחריגה חזויה בערכי איכות האוויר במצב של קצבי פליטה מרביים ותנאים מטאורולוגיים מחמירים.

58. להשקפתי דרישות אלו אינן ממצות את ההיבטים הסביבתיים הטעונים בחינה ככל שיתבקש להקים מתקנים (או מבנים) חדשים שהשפעתם על הסביבה היא השפעה ניכרת. דברים אלה אמורים גם נוכח השלב שבו ממקמת התכנית את בחינת ההשלכות הסביבתיות של מתקנים עתידיים אלה – במסגרת הליך הרישוי (בג"ץ 1636/92 העמותה לשמירת איכות החיים והסביבה ברמת-אביב נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז תל-אביב, פ"ד מז(5) 573, 583 (1993) (להלן: עניין קניון רמת אביב)). כאמור, התכנית מתירה שימושים תעשייתיים נרחבים בשטחה והקמת מתקני ייצור שונים שלהם פוטנציאל נזק סביבתי ניכר בלב אוכלוסייה אזרחית המונה מאות אלפי תושבים. התסקיר שצורף לתכנית ושעליו התבסס אישורה לא התייחס למתקני הייצור החדשים, לחלופות אפשריות למתקנים אלה ולהשפעותיהם הסביבתיות, לרבות במסגרת תרחישי קיצון. בנסיבות אלו איני סבור כי הבחינה הסביבתית שגובשה כחלק ממנגנון ההיתר מספיקה כדי להבטיח מענה לאינטרס הציבורי כתוצאה מפיתוח נוסף של מתחם בזן. יודגש, אין להקל ראש בצורך בפיתוח גמיש של המתחם. בזן טענה לפנינו כי נוכח שינויים תכופים בין היתר בדרישות הרגולטוריות, בטכנולוגיות הקיימות ובצרכי השוק, אין באפשרותה לדעת מראש אילו מתקנים היא תידרש להקים בשנים הבאות. ואכן, כבואנו לבחון את הטענות בדבר רמת הפירוט של התכנית, שומה עלינו להתחשב במאפייניה הייחודיים של התעשייה במתחם. אולם, גם בהינתן הצורך להותיר גמישות מסוימת בפיתוח, אין בו כדי להוביל לדעתי למסקנה כי ניתן לפסוח לחלוטין ובאופן גורף על שלב התכנון המפורט עת מבוקש להקים מתקנים או מבנים בעלי השפעה סביבתית ניכרת. במסגרת הליך זה ייבחנו כמובן, לצד השיקולים הסביבתיים, גם שיקולי הפיתוח ושיקולים רלוונטיים אחרים ותתקבל הכרעה תכנונית מושכלת, פרי האיזונים המתחייבים. ואעיר, בהקשר זה, כי ההכרה בגמישות תכנונית מסוימת כחלק מהסדרת המתחם עשויה לתרום גם להגנה על הסביבה, כמובן זה שהחלפתם של מתקנים ישנים בחדשים, שבהם תופעלנה טכנולוגיות חדשות ומעודכנות עשויה להפחית את ההשלכות הסביבתיות הנגרמות כתוצאה מפעילות המתקנים.

59. לכל אלה יש להוסיף כי העדרה של תכנית מפורטת בענייננו – על רקע המאפיינים של המתחם ובפרט של מתקני הייצור שעליהם עמדנו – פוגע בעקרון שיתוף הציבור וביכולתו להתנגד לתכנון העתידי, שטיבו ומאפייניו הם כאמור בגדר נעלם בשלב הנוכחי (עניין כביש 1, בעמ' 838-840; ראו גם יאיר הורביץ "תכנון בנייה ללא תוכנית? תוכנית ללא פירוט?" משפטים טז 234, 245-246 (1986)). אכן, מנגנון ההיתר המשודרג קובע חובת פרסום של בקשות להיתר בנייה של מתקנים חדשים במתחם ובכך הוא מגדיל את השקיפות המאפיינת את הליכי הרישוי בדרך כלל, ומאפשר לציבור לדעת מבעוד מועד על כוונה לקדם בניית מתקן ייצור חדש. דא עקא, חרף הפומביות של הבקשות להיתר, יכולתו של הציבור להשתתף בהליך קבלת ההיתר עודנה מוגבלת למי שרואה עצמו נפגע מן הבקשה למתן היתר, בטענה כי ההיתר המבוקש לא תואם להוראות התכנית (בג"ץ 527/74 ח'לף נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מחוז הצפון, פ"ד כט (2) 319, 328 (1975) (להלן: עניין ח'לף)). ברי מכל מקום כי פרסום בשלב ההיתר, אינו תחליף לתכנון מפורט.

60. וזאת יש לזכור: כשמתאשרת תכנית ונכנסת לתוקף, נקודת המוצא במערכת היחסים שבין רשויות התכנון לבין הפרט משתנה מן היסוד. בשלב זה, התכנית מעניקה לבעל הקרקע זכות לפעול על פי הוראותיה, לפתח את הקרקע ולהשתמש בה בהתאם למותר על פי אותה תכנית. על כן ככלל, מקום שבו תוגש בקשה להיתר בנייה התואמת את התכנית התקפה – שיקול הדעת של מוסד התכנון בהחלטה בבקשה מוגבל לשאלה של התאמת ההיתר להוראות התכנית (עע"מ 9311/11 יובל נ' ועדת הערר לתכנון ובניה מחוז ת"א, פסקה 7 (12.2.2013); עניין קניון רמת אביב, בעמ' 583; בג"ץ 663/85 רובינשטיין ושות' חברה קבלנית בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז תל-אביב, פ"ד מב (2) 133, 137-138 (1988); בג"ץ 318/75 חדג'ס נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, חיפה, פ"ד ל (2) 133, 138 (1976); דנה וזינגר, בעמ' 374). לעומת זאת, בשלב התכנון, בפרט כזה הכרוך בהיבטים סביבתיים משמעותיים, מתקיים הליך של שיתוף ציבור המסייע למוסד התכנון – בצד כלים נוספים וביניהם תסקיר ההשפעה על הסביבה – להגיע לאיזון מושכל בין השיקולים השונים. בצדק טוענות המערערות כי בעניינם של מתקני ייצור מן הסוג שלפנינו הגשת התסקירים האמורים ומתן פתחון פה לציבור לגביהם הם לב ההליך התכנוני. על חשיבותו של מוסד ההתנגדות בדיני התכנון והבניה עמד בית משפט זה בפרשת ועד האמנים, ואין לנו אלא לחזור על מושכלות יסוד אלו:

"לא פעם, הגשמתן של מטרות כלל-חברתיות רצויות על-ידי השלטון עלול להסב פגיעה קשה לפרטים החיים

במעגל ההשפעה של פעולות אלה. זכות ההתנגדות מאפשרת לאותם פרטים לנקוט פעולה אקטיבית כדי למנוע פגיעה בלתי נחוצה בהם או להקטינה. היא משפרת גם את תהליכי קבלת ההחלטות התכנוניות בדרך של שיתוף האזרחים הנפגעים מהן. מבחינה זו, מאפשר מכשיר ההתנגדות 'לחדד ולגבש, בדרך של יצירת 'סכסוך' (lis) בין גורמים מעוניינים שונים, את עיקר הבעיות, באופן שהגוף המחליט יוכל לראות את הבעיה על השלכותיה השונות ובכך, להגיע להחלטה ראויה ומאוזנת" (ע"א 2962/97 ועד אמנים – חוכרים ב"פ העתיקה נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תל-אביב, פ"ד נב(2) 362, 379 (1998)).

61. נחדד: נקודת המוצא בענייננו היא של העדר מידע בהתייחס למתקנים חדשים שיוקמו מכוח התכנית, המאפשרת הקמתם בשטח שאינו מבוטל כלל ועיקר. כפי שהראינו, השימושים האפשריים למתקנים על פי התכנית רבים וגורפים ולכן גם במגבלה זו אין כדי לשרטט גבולות ממשיים לשלב התכנון הפרטני בעתיד. אף תסקיר ההשפעה על הסביבה שהועמד לרשות גופי התכנון שדנו בתכנית התבסס על נתונים בדבר המצב הקיים במתחם בזן, מבלי שהיו זמינים – וכאמור גם לא יכולים היו להיות זמינים – נתונים כלשהם המתייחסים למתקני הייצור החדשים, ולהיבט הסביבתי הנגזר מכך. לצד היבטים אלה עמדנו על כך שבתסקיר ההשפעה על הסביבה לא נבחנו מלכתחילה תרחישי קיצון מבחינת השפעות סביבתיות (אף לא לגבי המצב הקיים), וכן לא ניתן מענה לצורך בבחינת ההשלכות הסביבתיות הפרטניות של כל מתקן עתידי (לרבות השפעות ארוכות טווח) וכן בבחינת חלופות אפשריות במקרים המתאימים. לכך יש להוסיף כי בחינת מנגנון ההיתר המשודרג העלתה כי הוראותיו לא מספקות את המענה הנדרש להסדרת הקמתם של מתקנים בעלי השפעה סביבתית ניכרת, וזאת גם בהתחשב בנקודת המוצא המאפיינת את שלב הרישוי לעומת ההליך התכנוני. מסד שיקולים מצטברים אלה מביא למסקנה כי על פי אמות המידה שנקבעו לכך בפסיקתנו ההוראות הקיימות בתכנית אינן מפורטות במידה הנדרשת כדי להתיר – באופן גורף ובלתי מסויג – בנייה של מתקני ייצור חדשים מכוחן.

62. נוכח מאפייני המתחם שעליהם עמדנו, ובהם: הקרבה לאוכלוסייה, סוג המתקנים שאותם ניתן יהיה להקים מכוח התכנית והשפעתם הסביבתית הפוטנציאלית, אני סבור כי למצער ככל שמדובר במתקני ייצור או מבנים חדשים בעלי השפעה ניכרת על הסביבה, לא ניתן להותיר את הדיון הפרטני בהקמתם לשלב הרישוי וכי על המועצה הארצית לשקול אילו קטגוריות של מתקני ייצור מחייבות הכרעה תכנונית המבטאת איזון בין מכלול האינטרסים הרלוונטיים, על בסיס מידע מלא, ותוך היעזרות בכלים העומדים לרשות מוסד התכנון בהליך התכנון, לרבות תסקיר השפעה על הסביבה. במסגרת קביעת

הקטגוריות, יכולה המועצה הארצית להתחשב – בין היתר ומבלי למצות – בשיקולים כגון סוג המתקן, מיקומו המתוכנן בתוך המתחם, היקפן של ההשפעות הסביבתיות הצפויות ממנו, סוג החומרים המעורבים בפעילות המתקן והסיכון הנשקף מהם והסכנות הפוטנציאליות הנובעות מן המתקן. באותן קטגוריות שבהן תקבע את הצורך בתכנון מפורט, רשאית המועצה לקבוע, ככל שתמצא לנכון ומבלי שנביע בקשר לכך עמדה, הוראות בדבר תחולה או אי תחולה של מנגנון ההיתר המשודרג.

63. עוד אציין, כי נוכח מסקנתי זו, מתייחר במידה רבה הדיון בטענות המערערות בדבר החלוקה הנדרשת לגישתן של תאי השטח 500 ו-502 לתתי מתחמים. טענות אלו הובאו על ידן כתימוכין נוספים לעמדתן בדבר הפירוט החסר של התכנית אולם משקבעתי כי יש לבחון מחדש את סוגיית התכנון המפורט להקמת מתקנים שלהם השפעה סביבתית ניכרת איני סבור כי יש מקום להורות על שינוי נוסף בתכנית בהיבט זה.

64. בצד דברים אלה יש לחדד, לא דין מתקן ייצור, זיקוק ועיבוד של חומרים בעלי פוטנציאל סיכון סביבתי כדין משרדים לעובדים, מחסני ציוד וכדומה, שהשפעתם על הסביבה – מטבע הדברים – שונה בתכלית. כאמור, ככל שמדובר בבניה שלה השלכות תכנוניות רחבות על סביבתה, תידרש רמת תכנון מפורטת יותר. כאשר ענייננו בסוג המתקנים הראשון, קרי מתקנים שהשפעתם על הסביבה ניכרת, לא ניתן להשלים עם קביעה גורפת בתכנית המתירה את הקמתם מבלי לבחון באופן סדור את הצורך בתכנון מפורט שיידרש למאפייני המתקן הקונקרטי, זיהום האוויר הכרוך בהפעלתו, פוטנציאל הנזק שלו באירועי קיצון וחשיפתו האפשרית של הציבור למפגעים עקב פעילות המתקן – בשגרה ובחירום.

65. סיכום ביניים: בחנו את הוראות התכנית ובכלל זאת את מנגנון ההיתר שנקבע בה עבור מתקנים ומבנים חדשים בתאי השטח המסווגים כאזור תעשייה עם הנחיות מיוחדות. למרות שהתכנית כוללת הנחיות לגבי הנדבכים המנויים בסעיף 145(ז) לחוק התכנון והבניה, בחינה מהותית של הוראותיה – ובפרט של סוג ההיתרים שניתן להוציא מכוחה – מעלה כי לא ניתן להתיר באופן בלתי מסויג הקמה של מתקנים או מבנים חדשים בעלי השפעה סביבתית ניכרת ונדרשת בחינה נוספת של המועצה הארצית שתקבע לאילו קטגוריות של מתקני ייצור יידרש תכנון מפורט כתנאי למתן היתר בנייה. בבואנו לשקול את הסעד המתאים, יש לזכור כי התכנית היא פועל יוצא של הליך תכנון סדור וממושך שבסופו הוסדר לראשונה תכנון מתחם בזן במסגרת הקבועה בהוראות חוק התכנון והבניה, תוך שיתוף הציבור ועריכת תיקונים משמעותיים בתכנון שהוצע. אין ספק כי אינטרס הציבור יצא נשכר מהסדרה זו, ולכן יש להתמקד בהוראות הטעונות תיקון, ואין

מקום להורות על ביטול התכנית לעת הזו. הסעד אותו הייתי מציע הוא החזרת התכנית למועצה הארצית על מנת שתדון ותקבע – בתוך תקופה של 12 חדשים מהיום (להלן: תקופת הביניים), באילו קטגוריות של מתקני ייצור (או מבנים חדשים) בעלי השפעה סביבתית ניכרת יידרש תכנון מפורט בשים לב לקביעותינו שלעיל. החלטות שתתקבלנה בנושא היתרי בנייה לפי התכנית בתקופת הביניים, תהיינה כפופות להכרעתה האמורה של המועצה הארצית. לא יתוקן הפגם בחלוף 12 החודשים, תבוטל התכנית. בכך יובטח אינטרס הציבור למימוש התכנית וכך תובטח עמידת הליך התכנון בנורמות המתחייבות מהדין. יובהר כי לא מתחייבת שמיעת הערות נוספות מן הציבור לפני קבלת החלטת המועצה הארצית נוכח ההליך הממצה של שיתוף הציבור שכבר התקיים, אם כי למותר לציין כי זו רשאית לבקש התייחסות של ארגונים וגופים מתאימים, אם תראה זאת לנכון (וראו בעניין דוקטרינת התוצאה היחסית: עניין יקנעם, פסקה 126; עניין העמותה למען איכות החיים, פסקאות 35-38).

(ב) התשתית העובדתית שעמדה ביסוד החלטות מוסדות התכנון וההודעה על הפקדת התכנית

66. הן העירייה הן הארגונים הסביבתיים מלינים על התשתית העובדתית שעליה התבססה התכנית. נטען כי התכנית אושרה על ידי גופי התכנון על יסוד תשתית עובדתית חסרה, הן לגבי הבינוי הקיים בשטח התכנית, הן באשר לפיתוח עתידי של המתחם, ובכלל זאת – בנוגע להשלכותיו הסביבתיות (בעניין זה נטען כי תשריט המצב המוצע שצורף לתכנית עמום יתר על המידה). הודגש כי רק בדיון לפני ועדת העררים צורף לתכנית נספח המצב הקיים – שאף הוא חסר מידע משמעותי על הבינוי במתחם; וממילא הפגם שבאי הצגת הנספח לצד התכנית המופקדת לא נרפא עם צירופו בהליך הערר, שבמסגרתו נדון עניינם של חמישה עוררים בלבד (מתוך כ-1,600 התנגדויות שהוגשו בשלב ההפקדה). העירייה מוסיפה וטוענת כי הפרסום על הפקדת התכנית היה חסר, ולא ניתן להבין ממנו את תוספת הבנייה המשמעותית שנכללה בה. לשיטתה, בית משפט קמא שגה כשבחן את הוראות התכנית בלבד כדי להכריע בטענות בדבר הפרסום ואילו הפירוט הנדרש בדבר תוספת הזכויות היה צריך להופיע בהודעה על הפקדת התכנית. הקפדה על תוכן הפרסום – דרישה פרוצדורלית מהותית בדיני התכנון – חיונית למימושה של זכות ההתנגדות הציבורית לתכנית, והפרתה, כך העירייה, צריכה להוביל לעריכת סבב התנגדויות נוסף לאחר שייערך פרסום כנדרש של הרחבת הבנייה או למצער לחלופין – לקביעה כי הקמת מתקנים חדשים תותנה בהגשת תכנית מפורטת.

67. המדינה מצדה טוענת כי אין מקום להתערב במסקנות בית המשפט לעניינים מינהליים בדבר תקינותה של התשתית העובדתית שעמדה בבסיס ההחלטות נושא



הערעורים שלפנינו. בנוסף, לעמדתה, יש לדחות את טענת העירייה שלפיה ההודעה על הפקדת התכנית לא כללה מידע על הכוונה להרחיב את הבנייה במתחם. בנפרד ממועד העלאת הטענה – המצדיק לעמדת המדינה דחייתה על הסף – טוענת האחרונה כי אין חובה לפרסם את היקף תוספת הבינוי המוצעת בתכנית עם הפקדתה, אלא לפרט את עיקרי ההבדלים בין המצב התכנוני הקיים לבין התכנית המופקדת. עוד נטען כי יש לדחות את הטענה לגבי עמימות תשריט המצב המוצע בתכנית מאותם נימוקים שצוינו לעניין מידת הפירוט של התכנית, וכי ההוראות המפורטות שבמסגרתה, לצד ההגבלות שנקבעו בשלב הרישוי מביטחות ודאות תכנונית. המדינה מוסיפה וטוענת כי החוק לא מחייב לצרף לתכנית פירוט של המצב הקיים, וכך במיוחד כאשר עסקינן בהסדרת מתחם קיים שהבינוי בו גלוי לציבור, וחלק לא מבוטל מהמבנים הקיימים בו הופיע בנספחים הסביבתיים של התכנית.

68. גם לגישת בזן לא נפל פגם בתשתית העובדתית שעמדה לרשות גופי התכנון בהחלטתם לאשר את התכנית. בתשובה להשגות אדם טבע ודין בדבר עמימות תשריט המצב המוצע טוענת בזן כי בתכנית הוראות מפורטות בדבר המבנים בשטח המתחם, וכי בצד זאת – לא ניתן לפרט בדיוק איזה מתקנים יוקמו בעתיד נוכח הדינמיות של הביקוש לדלקים במשק הישראלי. לטענת בזן תיאור המצב המאושר במסגרת התכנית עמד בדרישות הדין כבר בשלב הפקדת התכנית ובכלל זאת בדרישות נוהל מבא"ת (מבנה אחיד לתכנית) של מינהל התכנון "הנחיות לעריכת תשריט התוכנית" (יולי 2009) (להלן: נוהל מבא"ת) וממילא בתסקיר שצורף לתכנית קיים מידע רב על המצב הקיים במתחם. אשר לפרסום התכנית, נטען כי הובהר בגדרו שהתכנית נועדה לקבוע בין היתר הוראות בנייה במתחם, ועל כן ניתן ללמוד גם מהיקפן הרב של ההתנגדויות לתכנית.

69. השגות המערערות בדבר התשתית העובדתית שהניחה התכנית נחלקות אפוא לשלושה ראשים: הראש הראשון נוגע לטענה כי התכנית שהופקדה לא כללה פירוט ראוי של המצב הקיים במתחם. הראש השני מתייחס לפגמים בהודעה על הפקדת התכנית, אשר לא כללה הבהרה מתאימה שלפיה התכנית כוללת הרחבה של מתחם בזן, ולא פירטה את היקף ההרחבה, לפי הטענה. הראש השלישי עניינו בטענת המערערות שגם לגבי התשריט המוצע – קרי: התשריט המסדיר את המצב העתידי במתחם – לוקה התכנית בעמימות, באופן שפגע בזכות ההתנגדות הציבורית ובתשתית העובדתית שהוצגה לגופי התכנון.

70. אעיר כי איני רואה להידרש לראש השלישי של הטענות, נוכח הסעד שניתן בנושא הצורך בתכנון מפורט למתקנים חדשים בעלי השפעה ניכרת על הסביבה

בקטגוריות שעליהן תורה המועצה הארצית, ועל כן חלק זה יוקדש לראש הראשון והשני של הטענות.

(1) פירוט המצב הקיים בתכנית שהופקדה

71. לתכנית שהופקדה לא צורף תשריט המתאר את המצב הקיים בשטח מתחם בזן מלבד תשריט המצב המאושר (וכזכור, השטח שהוסדר תכנונית נכון לאותה עת היה מזערי). סעיף 6.2.4.1 לתכנית קבע כי שנה לאחר כניסתה של התוכנית לתוקף יגיש כל אחד המפעלים הפועלים במתחם מפה מצבית של המבנים והמתקנים שבו וכן ממצאי סקר שייערך בהתאם להנחיות המשרד להגנת הסביבה למבנים שבהם יש שימוש ואחסון של חומרים מסוכנים. עוד נקבע כי על בסיס נתונים אלה, הוועדה המשותפת תיתן הנחיות ותקבע לוחות זמנים לטיפול במבנים ובמתקנים אלה. נושא זה עמד במוקד חלק מן ההתנגדויות לתכנית, בין היתר בטענה כי יש להעמיד תמונה ברורה של הבינוי הקיים במתחם, שאחרת לא ניתן לעמוד על תוספת הבניה המבוקשת בתכנית (שהוגדרה כאמור כנגזרת של המצב הקיים) וכן אין אפשרות לערוך את הבקרה הנדרשת על טיפול במתקנים ובמבנים הקיימים. בהמשך לכך המליצה החוקרת כי יוכן לתכנית נספח מצב קיים, שיכלול טבלה המפרטת את המצב הקיים בחמשת תתי המתחמים של התכנית, לגבי מתקנים ומבנים קיימים. המלצה זו התקבלה על ידי הוועדה להשלמת תכניות, שהחליטה כי יצורף לתכנית נספח שיכלול מפה מצבית של המבנים והמתקנים במתחם המעודכן לחודש יולי 2013. בהמשך, הנושא שב ועלה גם בדיוני ועדת העררים שציינה כי יש צורך להעמיד לפני חברי הוועדה נספח של המצב הקיים כחלק ממסמכי התכנית (פרוטוקול דיון מיום 14.7.2015, עמ' 86-87). ואכן, בהמשך להחלטת ועדת העררים מיום 25.8.2015 הגישה בזן לוועדת העררים נספח המתאר את המצב הקיים במתחם.

72. בפסק דינו עמד בית המשפט לעניינים מינהליים על השתלשלות האירועים בנושא זה, וקבע שגם אם היה מקום לצרף את נספח המצב הקיים מלכתחילה למסמכי התכנית, נוכח צירופו בהליך הערר, וההזדמנות שניתנה לצדדים לערר להגיב עליו, אין בכך שהנספח לא צורף לתכנית שהופקדה כדי להביא לתוצאה של בטלות התכנית. בית המשפט ציין כי התכנית מסדירה מצב קיים, הגלוי לציבור הרחב; כי חלק בלתי מבוטל מהמבנים הקיימים מופיעים בנספחים הסביבתיים של התכנית על נספחיה; וכי נגד התכנית הוגשו התנגדויות רבות. לפיכך נקבע כאמור כי אי הפקדת נספח המצב הקיים אינו משום פגם המחייב הפקדתה מחדש.

73. איני סבור כי יש מקום להתערב במסקנת בית המשפט לעניינים מינהליים בנושא זה. אכן, בזן צירפה לתכנית המופקדת תשריט המתאר את המצב המאושר במתחם, היינו: המצב התכנוני על פי התכניות המפורטות שהיו בתוקף נכון למועד ההפקדה, ולטענתה תשריט זה עומד בדרישות נוהל מבא"ת (סעיף 4.3). אולם כפי שעמדנו בהרחבה בראשית הדברים, ברוב רובו של מתחם בזן לא חלה תכנית מתאר מפורטת, בין היתר נוכח תולדותיו הייחודיות, שהביאו לכך שנוצרה באזור זה מובלעת תכנונית. בנסיבות אלו, לא ניתן היה לקבל תמונה הולמת של המצב הקיים במתחם באמצעות תשריט המצב המאושר, גם אם זה האחרון עמד בדרישות הדין הפורמליות (ואציין כי בתחילת סעיף 4.3 לנוהל מבא"ת העוסק בתשריט המצב המאושר נקבע כי הנחיותיו חלות "בהעדר הנחיה אחרת ממוסד התכנון המוסמך להפקיד את התכנית"). במקרה שלפנינו, תשריט מקיף של המצב הקיים במתחם חיוני הן למען ההסדרה התכנונית של המתקנים והבינוי הקיימים במתחם בתכנית, הן על מנת שנתונים ממשיים בדבר ההרחבה המבוקשת של המתחם יהיו זמינים בהליך ההפקדה ושיתוף הציבור ויוכלו לעמוד לביקורת גופי התכנון, שהרי כאמור היקף הבינוי אותו מתירה התכנית נגזר מהיקף הבינוי והמתקנים הקיימים.

74. זאת ועוד. איני סבור כי יש בכך שמתחם בזן נראה לעין וגלוי לציבור או בכך שחלק מן המבנים מופיעים בנספחים הסביבתיים של התכנית כדי להעלות או להוריד לעניין הנחיצות של צירוף נספח סדור המתאר את המצב הקיים במתחם למסמכי היסוד של התכנית. המתחם שלפנינו משתרע על שטח נרחב, וכולל מערך מסועף ומורכב של תעשיות ותהליכי עבודה המערבים חומרים מזהמים שונים. משאלה הם פני הדברים, העובדה שהמתחם כולל מסת בנייה נראית באזור מפרץ חיפה לא יכולה לסייע בהערכה קפדנית ומבוססת של המתקנים והמבנים הכלולים בו, ובוודאי שאין בכך כדי ללמד על היקפם המדויק של המפעלים הקיימים. לפיכך, אין בנימוק זה כדי להקהות את הקושי שבאי צירוף נספח המצב הקיים מלכתחילה בנסיבות העניין שלפנינו.

75. כפי שצינו, בטרם שהתקבלה החלטה בעררים שהוגשו על החלטת הוועדה להשלמת תכניות, הורתה ועדת העררים לבזן להגיש נספח המפרט את המצב הקיים בשטח התכנית. לעוררים (ובניהם למערערות שלפניי) ניתנה הזדמנות להתייחס לעולה מן הנספח, עובר להכרעה בעררים. אמנם, יש צדק בטענת המערערות כי בכך אין כדי לרפא באופן מלא את הפגיעה בזכות ההתנגדות של הציבור כתוצאה מאי צירופו של נספח המצב הקיים בשלב הפקדת התכנית, בשים לב לכך שהוגשו חמישה עררים על החלטת הוועדה להשלמת תכניות, ורק הצדדים להליך שהתקיים לפני ועדת העררים

נחשפו למידע שעלה בנספח זה (מתוך כ-1,600 התנגדויות שהוגשו לתכנית). ברם, בסופו של יום ועדת העררים קיבלה את החלטתה על בסיס הנתונים שהוצגו בנספח הקיים, ובהחלטת המועצה הארצית צומצמה תוספת המבנים והמתקנים בשטח המתחם עוד יותר, לשיעור של 5% בלבד מזכויות הבנייה ומתכנית המתקנים במצב הקיים, בהתאמה. בהצטבר נסיבות אלו, בהינתן העובדה שעיקר טעמן של ההתנגדויות נגזרות מהמפגע הסביבתי הפוטנציאלי העתידי ובהיבט זה לא נחסמה דרכם של מתנגדים פוטנציאליים להגשת התנגדויות, בהיקפים גדולים, ובשים לב לכך שבסופו של יום הונחו לפני מוסדות התכנון הנתונים לאשורם, יש מקום להחיל את דוקטרינת התוצאה היחסית בענייננו ולקבוע כי חרף הפגם בתשתית העובדתית שעמדה לרשות הוועדה להשלמת תכניות, אין מקום לבטל את החלטתה לאשר את התכנית (בכפוף לתיקונים שעליהם היא הורתה, וכן לתיקוני ועדת העררים והמועצה הארצית; ראו והשוו: עניין כביש 9, בעמ' 351-350; ע"מ 2273/03 אי התכלת שותפות כללית נ' החברה להגנת הטבע, פסקאות 107-106 (7.12.2006); ע"מ 1975/01 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, כרמיאל נ' רובינשטיין, פ"ד נו(6) 638, 647-648 (2002)).

(2) הפגמים הנטענים בהודעה על הפקדת התכנית

76. בערעורה (וגם בעתירתה לפני בית המשפט לעניינים מינהליים) טענה העירייה כי ההודעה על הפקדת התכנית לא כללה את הפרטים הנדרשים בדבר תוספת הבנייה שהוצעה בתכנית, וכי לנתון זה משקל רב בשל ההשלכות הסביבתיות והציבוריות של הרחבת המתחם. לעמדת העירייה, פגם זה בפרסום התכנית, יורד לשורש ההליך התכנוני ופוגע בעקרונות השקיפות והדמוקרטיזציה מהם יונקים דיני התכנון והבניה. כאמור, בית המשפט לעניינים מינהליים דחה את הטענה ומצא כי הוראות התכנית התייחסו כנדרש לאפשרות של תוספת זכויות בנייה להרחבת בתי הזיקוק. לא מצאתי לקבל את טענות העירייה בחלק זה, ששבה על טענותיה במסגרת העתירה, הגם שבנסיבות המיוחדות של המקרה שלפנינו יתכן שראוי היה לכלול בהודעה על הפקדת התכנית פירוט מסוים בדבר היקפי תוספות הבנייה שהותרו בה ומאפייניה. אפרט.

77. החובה המוטלת על מגיש תכנית לפרסם הודעה על הפקדתה מעוגנת בחוק התכנון והבניה בהוראות המסדירות הן את אופן הפרסום, הן את תוכנו. הרלוונטיות לענייננו הן שתיים: האחת מצויה בסעיף 89א(א) לחוק, הקובע את דרכי הפרסום הנדרשות של הודעה על הפקדת תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת:

89א(א). הודעה על הפקדת תכנית מיתאר

פרסום  
ומסירה של

הודעת  
הפקדה

מקומית או תכנית מפורטת תפורסם על חשבון מגיש התכנית, על גבי שלט במקום בולט בתחום התכנית, למשך התקופה שנקבעה להגשת התנגדויות; ההודעה תכלול פרטים בהתאם להוראות סעיף 92 וכן פירוט עיקרי ההבדלים בין המצב התכנוני הקיים לבין התכנית המופקדת.

ההוראה השנייה הצריכה לענייננו היא סעיף 92(א) לחוק, שאליו מפנה סעיף 89א(א), המפרט את התוכן הנדרש להודעה האמורה, מעבר לפירוט עיקרי ההבדלים בין המצב התכנוני הקיים לבין התכנית המופקדת:

תוכן הודעת  
ההפקדה

92(א). הודעה על הפקדה תכלול ככל האפשר את מספרי הגוש והחלקה, את שם השכונה ואת הרחוב ומספרי הבתים שהתכנית נוגעת להם; כן תכלול ההודעה את עיקרי הוראות התכנית המופקדת, ואת המען והמועד להגשת התנגדויות לתכנית.

החוק מחייב אפוא את מגיש התכנית לפרסם, כבר בשלב ההודעה על הפקדת התכנית, פרטים לגבי עיקרי ההבדלים בין המצב התכנוני הקיים לבין התכנית המופקדת וכן בדבר עיקרי הוראות התכנית המופקדת (לצד פרטים נוספים).

78. העירייה טוענת כי ההודעה על הפקדת חפאג/1200/ב לא עמדה בדרישות אלו בהתייחס לתוספת המבנים והמתקנים במתחם. בפתח הדיון בשאלה זו יש להבהיר כי טענותיה של העירייה הופנו לתוכן ההודעה בדבר הפקדת התכנית ולא לתכנית עצמה ולכן לא היה מקום לבחון את הוראות התכנית לצורך הכרעה בטענה כי הפרסום על התכנית היה חסר. הבחנה זו בין הוראות התכנית עצמה לבין ההודעה על הפקדתה ראויה לא רק במישור המושגי, אלא גם – ובעיקר – במישור המהותי (ראו גם דנה וזינגר, בעמ' 515). ההודעה על הפקדת התכנית מגלמת את שער הכניסה של הציבור לתחומי ההליך התכנוני, ותוכנה הוא הקובע במקרים רבים אם יבחר הפרט לגשת ולעיין במסמכי התכנית (ובהמשך – אף להתנגד לה), אם לאו. פרסום תקין והוגן של עיקרי התכנית והשינויים הגלומים בה במסגרת ההודעה על ההפקדה הם תנאי חיוני להבטחת שיתוף והשתתפות של הציבור במלאכת התכנון, הכרוכה פעמים רבות בהכרעות חברתיות וערכיות ראשונות במעלה. ביטאה זאת היטב השופטת (כתוארה אז) מ' נאור באחת הפרשות: "חובת הפרסום וזכות ההתנגדות הם כמו שני צידי המטבע והם 'הוכרו ומוכרים בהלכה כיסודות חיוניים לקיומו של הליך תכנון תקין וחוקי'" (עע"ם 9264/10 חברת נ.י.ל.י נדל"ן בע"מ

נ' עיריית גבעת שמואל, פסקה 8 (30.5.2012). ראו עוד, ע"מ 2339/12 שוחט נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה כפר סבא, פסקה 46 (19.8.2013); ע"מ 9503/10 אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה נתניה, פסקה 5 (1.8.2012); עניין תמ"א 22, בעמ' 691; בג"ץ 128/83 הרפז נ' ראש המינהל האזרחי ליהודה ושומרון, פ"ד לז(4) 159, 163-164 (1983); עניין ח'לף, בעמ' 322; אהרן נמדר תכנון ובניה – מוסדות והליכי תכנון חלק ראשון 527-529 (חושן למשפט, 2015) (להלן: נמדר)). פגם בפרטים הנמסרים בהודעה על הפקדת תכנית עלול להכשיל אפוא את מטרת הפרסום, שנועד להבטיח את זכות הטיעון של הציבור בהליך התכנוני ולתרום להגברת אמון הציבור בשלטון. כפי שצינתי בעניין כביש 531:

"על מנת שהמידע אודות התוכנית יגיע לציבור, וזה יוכל להשמיע את קולו, קובעים סעיף 89 ו-89א' לחוק התכנון והבניה, ובכל שאמור בות"ל - סעיף 76ג' לחוק זה, חובת יידוע ופרסום. הוראות אלה, המגשימות ערכים של שקיפות ההליך התכנוני ושל שיתוף הציבור בו, מהוות תנאי מוקדם לשימוש שעושות ועדות התכנון בסמכות המוקנית להן [...] במתן זכות טיעון לנפגע פוטנציאלי מוגשם גם ערך של הגינות, שכן בעצם האפשרות הניתנת לפרט להביא דברו, ואפילו התנגדותו נדחית, עשוי הוא לחוש כי הפגיעה בו לא נעשתה באופן שרירותי ובלא הצדק, וכי הרשויות נתנו דעתן לנזקים שמהם הוא עלול לסבול בטרם הגיעו להחלטה. כן יש בכך כדי לחזק את העיקרון הדמוקרטי, בפרט בנושא תכנון ובניה המשפיע במישרין על היחיד ועל הכלל, ולתרום להגברת אמון הציבור בשלטון" (בג"ץ 3581/07 קלו נ' הוועדה הארצית לתשתיות לאומיות, פסקה 10 (18.4.2010) (לעיל ולהלן: עניין כביש 531); ראו גם נמדר, בעמ' 532-533).

79. החשיבות בפרסום תקין בדבר הפקדת תכנית נובעת גם מכך שהוא מקים חזקת ידיעה בדבר ההפקדה ולכך משמעויות מבחינת זכותו של נפגע פוטנציאלי מהתכנית לטעון נגדה, שהרי אם לא הוגשה התנגדותו במועד ייתכן ויהיה מנוע מלהעלותה בהמשך הדרך (עניין כביש 531, פסקה 11; ע"מ 7186/10 זילבר נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז ירושלים, פסקה 14 (22.4.2013); ע"א 4002/98 מונייר נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, ירושלים, פ"ד נז(4) 665, 669-671 (2003); דנה וזינגר, בעמ' 505).

80. מן הכלל אל הפרט. ההיבט שהועמד לביקורת בענייננו הוא, כאמור, תוכנה של ההודעה על הפקדת התכנית (ולא אופן פרסומה). בהודעה על הפקדת חפאג/1200 בפורטו מטרת התכנית ובהן, בין היתר, קביעת יעודי קרקע לתעשייה עם הנחיות מיוחדות והוראות והנחיות לייעוד זה בשטח מתחם בתי הזיקוק לנפט, קביעת הנחיות להגנה על

איכות הסביבה וצמצום סיכונים וכדומה. בפירוט של כותרת זו לא צויין כי התכנית נועדה להסדיר הגדלה של זכויות הבנייה או הוספת מתקנים חדשים במתחם. תחת הכותרת "עיקרי הוראות התכנית" מנתה הודעת ההפקדה את הנושאים הבאים:

- קביעת ייעודים, שימושים, הוראות בניה והנחיות באזור תעשייה עם הנחיות מיוחדות.
- קביעת ייעודים, שימושים, הוראות בנייה והנחיות לרצועות תשתית ולשטחים הפרטיים הפתוחים, שטחים ציבוריים פתוחים, נחלים וגדותיהם ודרך או שיקום נופי.
- קביעת הנחיות וכללים למתן היתרי בניה במתחם.
- קביעת הנחיות סביבתיות והוראות בדבר הגנה על איכות הסביבה וצמצום סיכונים.
- קביעת הוראות בדבר חזות ועיצוב נופי במתחם.
- קביעת הוראות בדבר שימור מבנים ומתחמים ותחזוקתם.

81. המדינה ובזן סבורים כי מחלק זה ניתן היה ללמוד על הכוונה לאפשר תוספת זכויות במתחם במסגרת התכנית ובפרט מפנים הם לכך שנכתב כי התכנית תכלול "קביעת ייעודים, שימושים, הוראות בניה והנחיות באזור תעשייה עם הנחיות מיוחדות" ו"קביעת הנחיות וכללים למתן היתרי בניה במתחם". אכן, סבורני כי מן ההוראות האמורות ניתן להבין כי חפאג/1200/ב נועדה בין היתר להסדיר את הרחבתו של מתחם בזן וכי יש לעיין במסמכי התכנית על מנת לקבל מידע מפורט יותר בדבר היקפן ומהותן של אותן זכויות. בצד האמור, אעיר כי התכנית בענייננו יוצאת דופן במובן זה שהיא כוללת הסדרה תכנונית מקיפה ראשונה של המתחם, על המפעלים, המערכות, והמתקנים השונים הקיימים בו. ההבדלים לפיכך בין המצב התכנוני הקיים לבין התכנית המופקדת, שפירוטם נדרש כאמור בסעיף 89א(א) לחוק התכנון והבניה, הם הבדלים משמעותיים ביותר, וזאת ביתר שאת כאשר התכנית התירה – בנוסח שהופקד – הרחבה משמעותית של המתחם, לרבות הוספת מתקני ייצור בעלי השפעה סביבתית ניכרת. בנסיבות ייחודיות אלו, בראי ההיסטוריה התכנונית של המתחם והעובדה כי עיקר הפעילות התעשייתית הענפה בו לא הוסדרה עד לתכנית דנן, מוכן אני להניח כי גם ההודעה על ההפקדה – ולא רק מסמכי התכנית עצמה – צריכה הייתה לכלול מידע נוסף בדבר היקף התוספת המבוקשת למבנים ולמתקני הייצור ומאפייניה (וזאת מבלי לגרוע מקביעתנו כי בהעדר תיאור של המצב הקיים במתחם, גם נוסח התכנית שהופקדה לא כלל פרטים נדרשים על היקף התוספת שנקבעה בה, ראו פסקאות 72-74 לעיל).

82. מכל מקום, גם אם כאמור בנסיבות המיוחדות של המקרה שלפנינו היה מקום להניח פירוט רב יותר בנושא הרחבת המתחם כבר בשלב הפרסום, נוכח כך שבהודעה על ההפקדה צוין כי בחפאג/1200/ב ישנן קביעות לגבי הוראות בנייה באזור תעשייה עם הנחיות מיוחדות וכן הנחיות למתן היתרי בניה, אני סבור כי ניתן היה להבין כי התכנית כוללת גם את התוספת האמורה, באופן המחייב בדיקה פרטנית של מסמכי התכנית עצמם. טענות העירייה בנושא זה לא מצביעות לדעתי על פגם היורד לשורש ההליך התכנוני שהתקיים בענייננו (ויוער גם כי ממילא אלו מקבלות במידה רבה מענה נוכח קביעתנו כי יתקיים הליך תכנון מפורט למתקנים או מבנים חדשים בעלי השפעה סביבתית ניכרת, שבמסגרתם תינתן לציבור זכות התנגדות כדין).

(ג) סבירותן של ההוראות הסביבתיות הקבועות בתכנית

83. ארגוני הסביבה טענו שהוראותיה הסביבתיות של התכנית אינן סבירות, מכיוון שאין בנמצא נתונים ברורים בדבר קצב הפליטה הקיים במתחם, ולכן לא ניתן ליישם את עקרון הבועה – הוא המנגנון שנקבע בתכנית לשמירה על איכות האוויר – בצורה הולמת ולהגן באמצעותו על בריאות הציבור ועל איכות הסביבה. נתונים חסרים אלה פוגעים גם בזכות ההתנגדות הציבורית לתכנית ואף ביכולתם של מתנגדים להיתרי בנייה להשיג בבוא העת על גידול צפוי בקצב הפליטה. עוד נטען כי יש להוסיף בתכנית מגבלה על הסך הכולל של הפליטות מהמתחם, שכן גם להיבט זה השפעה מצרפית על האזור. בתגובה לטענות אלו טענה המדינה כי עקרון המסגרת שנקבע בתכנית, שלפיו לא תותר תוספת פליטות בהשוואה למצב הקיים, מאפשר הסדרה דינמית וגמישה של מקורות הפליטה, ובכך הוא עדיף על קביעת תקרת זיהום קשיחה שעלולה להביא לקיבוע של היקף פליטות נתון (לטענת המדינה בהקשר זה, אין מדובר באימוץ עקרון הבועה, בניגוד לגישת אדם טבע ודין). עוד מדגישה המדינה בעניין זה כי קצב הפליטה הקיים המוגדר בתכנית קובע תקרה שיש בה משום שיפור במצב איכות האוויר ביחס למצב הנוכחי. בזן מצדה טענה כי המנגנון המגביל את קצב פליטת המזהמים במתחם נועד להוסיף על ארגז הכלים הסטטוטורי שעומד לרשות הגורמים המאסדרים, וכי הוא מותר – כראוי – את שיקול הדעת באשר לאופן מדידת הזיהום בידי המשרד להגנת הסביבה. עוד נטען כי דווקא העיכוב ביישום הוראות התכנית הוא שמונע עיגון של המצב הקיים, כיוון שטרם בוצעו הפעולות הנדרשות מכוח התכנית.

84. בית המשפט לעניינים מינהליים דחה את טענות אדם טבע ודין בנושא זה. צוין כי התכנית מתנה הוצאת היתר בנייה במתחם באישור המשרד להגנת הסביבה בדבר קיום דרישות התכנית, כך ששיקול הדעת במדידת היקף הפליטות נותר בידי הגורם המאסדר.



בצד זאת הוסף כי על פי התכנית יוקם פורום מקצועי באחריות משרד הבריאות, אשר יהיה אמון, בין היתר, על הקמת והפעלת מערך ניטור אפידמיולוגי ארוך טווח שמכוחו תתאפשר, בנסיבות מסוימות, הגבלה של היתרי בנייה. הוזכר כי תפקידה של הרשות התכנונית לקבוע מסגרת תכנונית הולמת שתאפשר הפעלה נכונה של האסדרה השלטונית בתחומים הרלוונטיים, ובהם גם תחום הגנת הסביבה. נוכח כל האמור קבע בית המשפט כי לא עלה בידי ארגוני הסביבה להצביע על אי סבירותו של עקרון הבועה, או על בעיה אחרת שתפגע ביכולתו להגשים את המטרה לשמה נועד. כן נדחתה הטענה כי בהעדר תקרת זיהום כמותית מפורשת המעוגנת בתכנית, נפגעה זכות ההתנגדות הציבורית, בין היתר בשל המידע הרב שהוצג בתסקיר ההשפעה על הסביבה.

85. איני רואה להתערב בתוצאה שאליה הגיע בית המשפט לעניינים מינהליים. כהערה מקדימה אציין כי הצדדים חלוקים בשאלה אם בהחלטות גופי התכנון אומץ עקרון הבועה אם לאו (ויצוין כי נראה שבית משפט קמא סבר, כשיטת ארגוני הסביבה ובזן, כי עקרון זה אכן נכלל בתכנית (סעיפים 77-78 לפסק הדין וסעיף 80 לסיכומי בזן); אולם ראו סעיף 45 לסיכומי המדינה). מכל מקום, למען הבהירות, ומשנראה שאין פלוגתה בדבר מהות המגבלה הסביבתית הניצבת בלב המחלוקת, נקיים את דיוננו בה באופן ישיר מבלי לקבוע אם יש בה ביטוי ליישום עקרון הבועה.

86. הסעיף הרלוונטי לדיון בחלק זה הוא סעיף 6.1.2 ג, שתוקן בהחלטת הוועדה להשלמת תכניות, כדלקמן:

“היתר בניה למתקנים שיש בהם כדי להביא לתוספת בקצב פליטת מזהמי אוויר לסביבה בהשוואה למצב הקיים לא יאושר אלא אם אין בהם תוספת פליטות שעלולות לגרום לעליה בקצב פליטת המזהמים באוויר בהשוואה למצב הקיים. וכן יתקיימו התנאים הבאים:

1. המשרד להגנת הסביבה יאשר כי אין במתקן החדש כדי להוסיף פליטות לאוויר מעבר לקצב הפליטות המרבי ליח' זמן המוגדר כמצב הקיים כפי שמפורט בהמשך.

2. המשרד להגנת הסביבה אישר כי הקצב הכולל של פליטת מזהמי אוויר (בהתחשב גם בתוספת) תואם את הדרישות הסטטוטוריות שנקבעו למפעלים במתחם בז"ן על ידי המשרד להגנת הסביבה על פי סמכותו ובכללן הוראות לפי החוק למניעת מפגעים, תנאים ברישיון עסק, תנאים בהיתר פליטה לאוויר וכיו"ב.

3. המשרד להגנת הסביבה אישר כי התוספת לא תגרום במצב של קצב פליטה מרביים ותנאים מטאורולוגיים מחמירים לחריגה חזויה בערכי איכות האוויר.

לעניין זה – קצב פליטת מזהמי אוויר מרבי במצב קיים – כמות פליטת מזהמי אוויר ליחידת זמן כפי שקיימת לאחר הקמת הפצחן המימני, בעת שימוש בגז טבעי וגז בעירה בכל תחום התכנית, ולאחר ביצוע כל תכניות הפחתת הפליטות לרבות בלתי מוקדיות, כמתחייב מדרישות שנקבעו למפעלים בתחום התכנית ע"י המשרד להגנת הסביבה, והיו בתוקף ביום אישור תכנית זו" (סעיפים 6.19-6.20 להחלטת הוועדה להשלמת תכניות).

87. על פי התכנית המתוקנת, לא יינתן היתר בניה למתקן שיש בו להביא לתוספת בקצב פליטות מזהמים לסביבה בהשוואה למצב הקיים. קצב פליטת מזהמי אוויר מרבי במצב הקיים הוגדר בתכנית ככמות פליטת מזהמי אוויר ליחידת זמן, לאחר ביצוע כל תכניות הפחתת הפליטות (וצעדים נוספים שיפחיתו את פליטת המזהמים, כמפורט בסעיף 6.1.2 ג.3, כמתחייב מהדרישות שנקבעו למפעלים על ידי המשרד להגנת הסביבה והיו בתוקף ביום אישור התכנית) (להלן: קצב הפליטות במצב הקיים). גם בהחלטת המועצה הארצית מיום 6.6.2017 נקבע כי היתרי בנייה מכוח התכנית יינתנו רק בתנאי שלא יגדל היקף הפליטות הקיים מהמתחם (סעיף ג(1) להחלטתה). אכן, מהוראות אלו נובע כי הערך של קצב הפליטות במצב הקיים, אשר לא ניתן לחרוג ממנו עת תותר בנייתו של מתקן חדש, הוא ערך עתידי, שיתקבל לאחר ביצוע הצעדים האמורים להפחתת הפליטות הקיימות – מוקדיות ובלתי מוקדיות (במובן זה יש להצר על כך שההגדרה משתמשת במילה "קיים" חרף כך שמדובר בערך עתידי צפוי, באופן שעלול ליצור סרבול). כפועל יוצא, שיעורו של קצב הפליטות במצב הקיים לא ננקב בתכנית ולא הוצג לרשויות התכנון עובר להכרעתן בתכנית. ברם, כעולה מתשובת המדינה בהליך קמא, אין מדובר בנתונים שאינם ניתנים לחישוב. הנתונים ביחס למצב הפליטות העתידי נלמדים מהערכים המופיעים בבקשות להיתרי פליטה של כל מפעל ומפעל בשטח המתחם ומערכי הפליטה המותרים בהיתרי הפליטה לשנת 2023 ביחס לכל מזהם (סעיף 261 לתשובת המדינה בהליך קמא).

88. מכאן אנו למדים כי מישור הייחוס שעל בסיסו תיבחנה בקשות למתן היתרים למתקנים חדשים הוא קצב הפליטות במצב הקיים, המוגדר בתכנית בתור קצב פליטת המזהמים לאחר ביצוע כל הפעולות שנועדו להפחית את הפליטות מהמפעלים לפי דרישות המשרד להגנת הסביבה. כלומר, לא תותר הקמתם של מתקנים חדשים בשטח התכנית אלא אם אלה לא יגדילו את קצב פליטת המזהמים מעבר לנתון המחושב על בסיס ערכים שנקבעו בהיתרי הפליטה הרלוונטיים, שהם ערכים שבהם צפויים המפעלים

הקיימים לעמוד עד שנת 2023. לכן, כפי שהדגישה המדינה בטיעונה, הגדרת קצב הפליטות במצב הקיים בתכנית קובעת תקרה שיש בה משום שיפור במצב איכות האוויר בהשוואה למצב הנוכחי (ראו גם דברי בא כוח המדינה בפרוטוקול הדיון לפנינו, בעמ' 8).

89. בערעורם טוענים ארגוני הסביבה כי לא די בקביעת מגבלות על קצב הפליטה (היינו: על ריכוז החומר המזהם במטר מעוקב של אוויר ברגע נתון), אלא על התכנית להוסיף ולקבוע תקרה לכמות הכוללת של המזהמים הנפלטים כתוצאה מהפעילות במתחם. לשיטתם, מגבלה זו חשובה במיוחד כאשר באים לאשר תכנית המאפשרת בנייה חדשה. בתגובה לטענה זו טוענת המדינה כי קביעת מגבלות ביחס למתחם כולו כמקשה אחת אינה בהכרח מיטיבה את מצב זיהום האוויר (לטענת המדינה, במקרה של סגירת מפעל או הפסקת פעילות פליטה מסוימת, הדבר לא ישפיע על מגבלת היקף הפליטה המותרת למפעל אחר, באופן שעלול ליצור מצב של "סחר בזכויות זיהום" (סעיף 47 לסיכומי המדינה)). המדינה מסכימה כי גם לכמות הפליטות הכוללת משמעות סביבתית ובריאותית לא מבוטלת, אולם לגישה יש להעדיף את גישת המשרד להגנת הסביבה ומשרד הבריאות, שתמכו במגבלות הקיימות בתכנית, בעניין הנופל בגדר שיקול דעתן המקצועי.

90. השגות ארגוני הסביבה בהקשר זה מופנות לקביעות מקצועיות של מוסדות התכנון, שהסתמכו על עמדתם של המשרד להגנת הסביבה ומשרד הבריאות, בתחום מומחיותם. כפי שצינתי בעניין יקנעם, העדפה של חוות דעת מקצועית אחת על פני רעותה על ידי מוסדות התכנון אינה מקימה עילה להתערבות בית משפט זה, ובמיוחד כך עת עסקינן בהכרעה בסוגיות מקצועיות מובהקות שבהן נהנית הרשות מהידע המקצועי, מהמומחיות ומהניסיון הרלוונטיים לקבלת ההחלטה (שם, פסקאות 58-59; בג"ץ 6269/12 הנהגת ההורים הארצית נ' שר החינוך, פסקה 16 (29.4.2015)). לפיכך, ובראי הנסיבות הנוספות שאותן אמנה להלן, איני רואה לקבל את טענות ארגוני הסביבה במישור זה.

91. בהחלטת הוועדה להשלמת תכניות הוסף לתכנית, לצד המגבלה הנוגעת לחריגה מקצב הפליטות במצב הקיים, מנגנון המאפשר את "הנמכת התקרה" האמורה בעקבות ממצאי הסקר האפידמיולוגי (חלקי או סופי), שלאורם ולאחר התייעצות עם משרדי הבריאות והגנת הסביבה, ניתן יהיה להתנות היתר בנייה בערכים מחמירים בנושאי זיהום אוויר ומים (סעיף 6.4.4 ה לתכנית). כמו כן, לאחר שתגיש הוועדה המשותפת דיווח חמש

שנתי לוועדה המחוזית (שעליו פורט בפסקה 9 לעיל), רשאית האחרונה להגביל את המשך מתן היתרי הבנייה עד לשיפור המצב או להחמיר את הדרישות הסביבתיות הקבועות בתכנית (סעיף 6.4.5 ח לתכנית). זאת ועוד. סעיף 6.1.2 א לתכנית מורה כי כל בקשה להיתר בנייה מכוחה תיבחן, בין היתר, בהתחשב ביישום שינויים בתהליכי הייצור, האחסון והתפעול בחומרים המשמשים בתהליכים אלה במגמה להשיג שיפור מתמיד באיכות הסביבה ותוך הטמעת הטכנולוגיה הזמינה הטובה ביותר (Best available technology – BAT). סעיף 6.15 להחלטת הוועדה להשלמת תכניות; ראו גם פיש, בעמ' 58-52). הסדרים אלה בתכנית, מעבים את ההגנה הסביבתית שמקנה התכנית מלבד האיסור להוסיף על קצב הפליטות במצב הקיים. עוד אוסיף, כי הוראות אלו במישור התכנוני, אינן גורעות מסמכויות הבקרה והאכיפה המוקנות למשרד להגנת הסביבה בדין, על פי המנגנונים הקבועים בין השאר בחוק אוויר נקי, התשס"ח-2008; בחוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961; בחוק המים, התשי"ט-1959; בחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 וכיוצא בזה (וראו גם סעיף 6.1.3 א לתכנית שתוקן על ידי הוועדה להשלמת תכניות, הקובע כי תנאי למתן היתר בניה למתקני ייצור, שריפה, מתקן עזר, צנרת ועוד (על פי המפורט שם) הוא הגשת חוות דעת מהמשרד להגנת הסביבה שלפיה "במועד אישור היתר הבניה עומדים המפעלים במתחם בכל הדרישות הסטטוטוריות שנקבעו להם ע"י המשרד להגנת הסביבה בצווים האישיים, בתנאים מיוחדים לרישיון עסק ובהיתר פליטה כיו"ב").

92. הנה כי כן, בחינת מערך המגבלות הסביבתיות בתכנית לצד הוראתנו כאן כי בכל הנוגע להקמת מתקנים או מבנים שהשפעתם על הסביבה ניכרת, כפי שיוגדרו על ידי המועצה הארצית, יתקיים הליך תכנון, מוליכה למסקנה כי אין עילה להתערב בדפוס המגבלות הסביבתיות שנקבעו בתכנית על ידי הגורמים המוסמכים. דברים אלה אמורים גם בשים לב לכך שבמהלך התכנון המפורט שיתקיים במסגרת שעליה תורה המועצה הארצית, יתנו גופי התכנון דעתם להוראות הסביבתיות הפרטניות הנדרשות בהתאם למאפיינים הקונקרטיים של המתקן הנדון, לאחר שישמעו את עמדות הציבור בהליך ההתנגדויות.

(ד) הטענות נגד מנגנון ההשגה

93. העירייה טענה כי מנגנון ההשגה מגביל שלא כדין את זכות ההתנגדות הציבורית לתכנית, וכי אין מקום להגביל את הטענות בהליך זה לטענות בדבר אי התאמה בין בקשת ההיתר לבין הוראות התכנית. לעמדת העירייה, בניגוד לקביעת בית משפט קמא, יש חשיבות להכרעה בטענות נגד המנגנון כבר בשלב הנוכחי, בנתון לחשיבות המעורבות

הציבורית בהליכי הרישוי וכדי שלא תהיה עמימות בקשר לרוחב היריעה המותרת בגדרי ההשגות. עוד נטען כי פרק הזמן שנקבע בהחלטת ועדת העררים להגשת השגה (30 ימים) אינו סביר, בשל המורכבות של הנושאים הצפויים לעמוד על הפרק, ובהנחה שלפחות חלק מן ההשגות תהיינה כרוכות בהתייעצות עם מומחים. העירייה מבקשת שנקבע כי פרק הזמן להגשת ההשגות יעמוד על 60 ימים, למצער בעניינים מורכבים כבניית מתקני ייצור חדשים. ארגוני הסביבה הלינו על כך שמנגנון ההשגה אינו מרפא את הפרת דרישת הפירוט, בהמשך לטענות שנדונו על ידינו בפרק הראשון.

94. טענות אלו דינן להידחות. מסקנותיי בפרק שעניינו התכנון המפורט הנדרש עבור מתקנים ומבנים בעלי השפעה סביבתית ניכרת מייתרות את חלק הארי של הטענות בנוגע למנגנון ההשגה. כמו כן, איני סבור כי העירייה הצביעה על טעם להתערב במועד שנקבע להגשת ההשגות. בהינתן שמנגנון ההשגה הוא תוצר של החלטות גופי התכנון בעניינה של התכנית הפרטנית בענייננו, ושפרק הזמן להגשת ההשגה נקצב בהחלטת ועדת העררים, דומה שבמקרים המתאימים ובהתאם לבקשה פרטנית מוסמכת הוועדה המשותפת להאריך מועד זה (ראו והשוו בר"ם 2340/02 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, רמת השרון נ' וכט, פ"ד נז(3) 385, 395-398, 403-404 (2003); רע"א 4990/05 ממון נ' עיריית הרצליה, פסקאות 15-21 (7.10.2009)).

סוף דבר

95. אציע אפוא לחברותיי כי נקבל את הערעורים באופן חלקי במובן זה שנורה כי הקמת מתקני ייצור (או מבנים) בעלי השפעה ניכרת על הסביבה בשטח חפאג/1200/ב, בקטגוריות שייקבעו על ידי המועצה הארצית, מותנית בהכנת תכנית מפורטת. כאמור בפסקה 64 לעיל, אציע להחזיר את התכנית לשולחנה של המועצה הארצית כדי לאפשר לה לקבוע הוראות נוספות בתכנית לעניין סוגי המתקנים שיהיו טעונים תכנון מפורט. המועצה הארצית תדון ותקבע כאמור – בתוך תקופת הביניים – באילו קטגוריות של מתקני ייצור (או מבנים) חדשים בעלי השפעה סביבתית ניכרת יידרש תכנון מפורט בשים לב לקביעותינו שלעיל. כאמור, החלטות שיתקבלו בנושא היתרי בנייה לפי התכנית בתקופת הביניים, תהיינה כפופות להכרעתה האמורה של המועצה הארצית. לא יתוקן הפגם בחלוף 12 החודשים, תבוטל התכנית.

96. המדינה, בזן וחיפה כימיקלים תישאנה, כל אחת, בהוצאותיהם של ארגוני הסביבה בסכום של 10,000 ש"ח (ובסך הכל 30,000 ש"ח). נוכח התנהלותה הדייונית של

עיריית חיפה בהליכים הקודמים אציע כי המשיבות יישאו בהוצאותיה בערעור בסכום מופחת של 5,000 ש"ח, כל אחת (ובסך הכל 15,000 ש"ח).

ש ו פ ט

השופטת ע' ברון:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

הנשיאה א' חיות:

אני מסכימה.

ה נ ש י א ה

הוחלט כאמור בפסק הדין של השופט ע' פוגלמן.

ניתן היום, כ"ה בתמוז התשע"ט (28.7.2019).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

ה נ ש י א ה