

## תזכיר חוק: פרק "חוק לקידום תשתיות לאומיות (חלק א')"

### התייחסות לסעיף ב' "מטרת החוק המוצע, הצורך בו ועיקריו":

סעיף זה פותח ומציין ש"הקמת מיזמי תשתית בישראל היא אחת מהמשימות המורכבות והחשובות במשק הישראלי, בין היתר, על רקע מחקרים שונים המעידים על קשר בין רמת התשתיות לרמת הפריור במשק" מיד בהמשך מצוין כי "מדינת ישראל סובלת ממחסור בתשתיות בין היתר לאור המורכבות והקושי שבהקמתם". בהתייחס לחסמים מצוין הסעיף "עם זאת, הקמת מיזמי תשתית בישראל נתקלת בחסמים רבים אשר מקשים את ביצוע מיזמי התשתית במועדם. חסמים אלו נגרמים, בין היתר, בשל תוואי השטח בו מוקמים מיזמים אלו, ריבוי גופי התשתית הרלוונטיים ביחס למיזם תשתית וכן ריבוי הרגולטורים המעורבים בתכנון והקמת המיזם".

#### **הערות אדם טבע ודין:**

על פניו מדובר במהלך חיובי שמבקש ליתן מענה לחסמים בתחומים שונים אשר מעכבים או מונעים את קידום התשתיות המבוקשות. יחד עם זאת, כפי שיובהר להלן בהרחבה, **תזכיר החוק המוצע פוגע קשות בעקרונות מנהליים בסיסיים ובכלל זה קבלת החלטה על בסיס תשתית עובדתית מהימנה ומעודכנת; קבלת החלטה מאוזנת; קבלת החלטה שמערבת ומשקפת את קולות בעלי העניין הרלוונטיים ובפרט הציבור.** בנוסף, תזכירי חוק אלו עלולים לפגוע פגיעה קשה בבריאות הציבור ובסביבה.

השאלה הראשונה המתבקשת היא מהו המידע שעל בסיסו גובשו הוראות תזכיר החוק המוצע. עולה השאלה על בסיס אלו נתונים נכתבה השורה לפיה "מדינת ישראל סובלת ממחסור בתשתיות בין היתר לאור המורכבות והקושי שבהקמתם", האם נעשתה עבודה שבודקת וממפה את אותם חסמים שגורמים לעיכוב אותם מיזמי תשתית והאם עבודה זו מציעה פתרונות בהתאם. עוד עולה השאלה האם מלבד החסמים הברוקרטיים, לא זוהו גם חסמים אחרים כגון: חסמים הנובעים מהיעדר תקציב, חסמים הנובעים מהיעדר כוח אדם וחסמים הנובעים מהיעדר תיאום בין משרדי הממשלה השונים וכן התשתיות השונות.

להערכת ארגון אדם טבע ודין לא בוצעה עבודה שכזו טרום לשינויי ההליכים המוצעים בחוק זה. לאט"ד ידוע כי בשנת 2011 הוצא דוח בנוגע לחסמים בפני קידום מהיר יותר של בנייה למגורים, אולם לא בכך עסקינן. אולם, חסמים שצוינו בעבר כמו היעדר תאום בין משרדי ממשלה או בין גופי התשתיות אין להם ולא כלום לחלק מהשינויים המוצעים בחוק זה, בדגש על קיצור או ביטול הליכי תכנון, שהם השומרים על תקינות המיזמים ועל בריאות הציבור והגנת הסביבה. סביר להניח כי לו בוצעה שוב בדיקה בנוגע לחסמים המונעים את קידומן המהיר יותר של תשתיות חיוניות, היא היתה מגלה (לפחות ביחס לחלק מהנושאים שההוראות תזכיר החוק המוצע מתייחסות אליהם) כי ההוראות פוגעות ביתר שאת באינטרסים סביבתיים וציבוריים, וזאת בשעה שהאינטרס התשתיתי כלל לא נפגע או לכל היותר נפגע באופן מזערי ומידתי.

אחת הדוגמאות הבולטות לנקיטת צעדים בלתי מתאימים לחסמים ויצירת סיכון לציבור ולסביבה הוא ס' 6 לתזכיר החוק לקידום תשתיות לאומיות (פרק ב') שמבקש להחריג מסמכותה של הולחוף לדון ולאשר תכנית לתשתית לאומית או תכנית מתאר ארצית מפורטת לתשתית לאומית- זאת, ככל הנראה, במטרה לצמצם את משך זמני התכנון ולמנוע כפל בהליכי תכנון אשר לפי הנטען מתרחשים היום. אלא שלדיונים בפני הולחוף יש ערך שלא יכול לבוא לידי ביטוי בועדות תכנון אחרות שהוא הערך של שמירת הסביבה החופית הנדירה למען הציבור. ובכל מקרה, הולחוף ממילא נדרשת לשקול במסגרת שיקוליה בעת קבלת החלטה גם שיקולים תכנוניים – כך שהדיון בפניה הוא דיון שלא ניתן לייתר אותו. בנוסף, בחלוף עשרים שנה מאז נחקק חוק שמירת הסביבה החופית, בשנת 2004, נדונו בולחוף תכניות מתאר ארצית מפורטות לתשתיות לאומיות ותכניות רבות לתשתיות לאומיות. הולחוף אישרה את כ התכניות, בכפוף לתנאים שקבעה.

זאת ועוד, במשך עשרים השנים שחלפו מאז הקמת הולחוף, מעולם לא הוגש ערר על החלטת הוועדה לאשר תכנית תשתית לאומית, וזאת למעט מקרה אחד מהעת האחרונה שבה הוגש ערר על החלטת הולחוף לאשר את תת"ל 65א (הכפלת מסילת הרכבת שפיים-חיפה). מקרה בודד זה ממחיש כיצד, כבר במצב הנוכחי, השיקולים התשתיתיים כבר נשקלים ומקבלים משקל נכבד בהחלטות ועדות התכנון. מכאן, שההוראות מוצעות אחרות אולי יסייעו בקידום מיזמי תשתית אשר יתרמו להאצת המשק והגדלת הפריון, אך הדרך שאומצה לשם השגת מטרה זו -נישול הולחוף מסמכויותיה עת מדובר בתכניות תשתיות כאמור- תרמוס באופן מוחלט את השיקולים החברתיים והסביבתיים, ותוביל לתוצאה שאינה מאוזנת, ושסופו של יום פוגעת בציבור קשות. בעניין תת"ל 65א, אט"ד הגישה את עררה על החלטת הולחוף משום שלטענתה החלטת הולחוף התקבלה הגם שלא היה בידה מידע בסיסי והגם שלא נבחנו חלופות מתאימות, שיכולות להועיל הן לשימוש הציבור בסביבה החופית, הן למשתמשי התחבורה הציבורית והן מבחינת הסיכון בתכנית הנוכחית. ברי, שגם אם הערר מוביל לעיכוב מסוים באישור התכנית, הפתרון הנכון לזירוז ההליך הוא לא ביטול הדיון בוולחוף או בוועדת הערר, אלא הוספת כוח אדם ותקציבים שיסייעו בעריכת הבדיקות הנדרשות לבחירת החלופה המיטבית ביותר, גם מבחינה סביבתית, מבעוד מועד.

מכאן, בדוגמא זו - הבסיס להצעה הכלולה בתזכיר החוק, כי הולחוף לא תדון יותר בתכניות תשתית לאומית או תכניות מתאר ארציות מפורטות לתשתית אינה מבוססת על נתונים ומתעלמת מהתרומה של הולחוף לתכניות אלו.

כאמור, זוהי דוגמא בלבד.

הסוגיות הנוספות, שיפורטו להלן, נוגעות בהצעות שנראות שנועדו "להקל" על אישור תשתיות לאומיות, אולם, למעשה, עלולות להכביד על מימושן או לפגוע בעתיד בציבור ובסביבה. העיקריות שבהן הן ביטול האפשרות להגשת ערר או שימוש בסעיף 6 ב לגבי החלטת המועצה הארצית, התניית חוות דעתו של פקיד היערות בהתייעצות עם יזמי התשתית לגביה ועוד.

לסיכום, על פניו נראה שהחופזה המאפיינת את הכנת חוק ההסדרים ואת תזכירי החוק בענייננו, הביאה לתזכירי חוק שהם יותר פוגעים מאשר מועילים. היות שמדובר בשינויים ארוכי טווח, שוודאי לא ניתן לאמר כי הם נחוצים לצורך מימוש תקציב שנתי (או דו שנתי) ספציפי כלשהו, הרי שעצם הכללת הסדרים מוצעים אלה בהצעת חוק עמוסה המאושרת בפרק זמן קצר היא בלתי סבירה.

למען הסדר הטוב, להלן פירוט הערותינו לפי סעיפי הוראות בתזכיר החוק הספציפי:

הגדרת "מיזם תשתית חיוני", היא "מיזם תשתית מהסוג המנוי בטור האמצעי בתוספת הראשונה, שהיקפו, או היקף אספקתו אינו נופל מההיקפים המפורטים בטור השמאלי בתוספת האמורה".

**הערות אדם טבע ודין:**

1. **אין לכלול במסגרת התוספת מתקנים/תשתיות שפיתוחם כרוך בהמשך שימוש בדלקים פוסיליים ויש להמירם באנרגיות מתחדשות:** התוספת לעניין פרק ו' מפרטת את תחום מיזמי התשתיות, סוגיהם, היקף פעילותם כדי שיחשבו ל"מיזם תשתית חיוני". אדם טבע ודין הופתע לגלות שבמסגרת התשתיות המפורטות ניתן למצוא מיזמים המקדמים המשך שימוש בדלקים פוסיליים מזהמים [תחת קטגוריית "משק הנפט, הדלק, הגפ"מ והגז הטבעי"]. הואיל ומדובר בתשתית מזהמת ביותר, לא ברור מדוע נקבע להגדירה כ"מיזם תשתית חיוני" אשר זוכה להקלות במסגרת הליך ההסדרה, שיש בהם להעצים את הפגיעה הסביבתית. **במקום לעודד תשתיות מבוססות דלקים פוסיליים, יש לעודד תשתיות מבוססות אנרגיות מתחדשות על ידי המרה בין השניים.**
2. **אין לכלול במסגרת התוספת תשתיות לתעופה ונמלי ים:** פוטנציאל הנזק הסביבתי בעניינם של תשתיות תעופה ונמלים הוא גדול מאוד, ובפרט פליטות גזי החממה מתשתיות אלו. מדובר במיזמים בעלי השפעה סביבתית רבה, אשר יש לתכננם בראיה כוללת כחלק ממערך התנועה האווירית, לדוגמא, ולא לקדם כמיזם נפרד, כזה שלא בטוח כי השלכותיו ייבדקו באופן המעמיק הנדרש.
3. **אין לכלול במסגרת נספח א' כבישי אגרה:** לעמדת אדם טבע ודין נכון היה לכלול תשתית כבישים שכוללת "נתיבי תחבורה ציבורית בדרך מהירה" במסגרת התוספת, כפי שאכן כלול, אך לא היה נכון לצרף לכלל זה גם כבישי אגרה, שכידוע רק יוסיפו להגדיל את חוסר הצדק התחבורתי בין תושבי המדינה.

**סעיף 3 "קו תשתית שנתגלה במהלך ביצוע עבודות"**

בהתייחס לסעיף 3(ו), מוצעת אפשרות להעתקת תשתית אל מעבר לגבולות התכנית. מצד אחד, סעיף קטן 3(ו)(2)-(3) מאפשרים העתקת תשתית זמנית אל מחוץ לגבולות התכנית כשהם אינם מציינים אלו אישורים נדרשים לשם כך. מנגד, סעיף קטן 3(ו)(4) קובע כי במקביל לביצוע העבודות, יפעל גוף התשתית לקבלת האישורים הנדרשים לצורך העתקת הקו מעבר לגבולות התכנית.

בדברי ההסבר מוסברת סתירה זו בזו בלשון: "מקרה נוסף בו לוחות הזמנים הרגילים עשויים שלא לאפשר את העתקתו של גוף התשתית הם מקרים בהם נדרש כי קו התשתית יועתק אל מחוץ לקו הכחול של התכנית המאושרת למיזם התשתית. מכיוון שאין בהוראות המוצעות כדי לגבור על דיני התכנון והבניה, מוצע לתת שהות לגוף התשתית על מנת להשיג את כלל האישורים הנדרשים לצורך העתקת קו התשתית אל מחוץ לתחום התכנית המאושרת למיזם המשותף. מאחר והליכי אישור אלה עשויים להימשך לתקופות ארוכות, מוצע לקבוע כי תידרש העתקה זמנית של קו התשתית עד לקבלת האישורים והשלמת העתקתו הסופית, וזאת על מנת לאפשר את קידום מיזם התשתית במקביל".

**הערות אדם טבע ודין:**

1. מתן האפשרות להעתקת קו התשתית, גם אם באופן זמני, ללא קבלת האישורים הנדרשים, ובכלל זה אישור תכנית מסודרת, עלולה להוביל לפגיעה ציבורית וסביבתית קשה. רק תכנית מסודרת עשויה למנוע פגיעה משמעותית, הן בסביבה והן בציבור, ע"י העתקת התשתית ליעודי קרקע רגישים, כגון גן לאומי או תחום החוף או לפגוע בציבור ע"י קרבה יתרה ומסוכנת לבריאות הציבור. יתרה מכך, על ידי מתן אפשרות להעתקת התשתית הזמנית באופן המוצע, עלול להיווצר מצב של מעשה מוגמר, שבו לא יהיה מנוס אלא ליתן את האישורים, שאלמלא ההעתקה הזמנית, הם כלל לא היו ניתנים. בנוסף, לא ברור מהו סד הזמנים שבו על גוף התשתית להשיג את אותם אישורים.

#### **סעיף 5 "שדרוג תשתית"**

בהתייחס לסעיף 5, המציע אפשרות להגדלת התשתית הקיימת ללא תכנית.

#### **הערות אדם טבע ודין:**

1. הגדלת תשתית קיימת ללא תכנית, יוצרת סיכון לסביבה ולציבור גדול אף הוא ואין לאפשר זאת. פעמים רבות מאושרות תשתיות בקרבה למגורים או שימושים רגישים אחרים לפי תנאים של גובה, כמות פליטות, כמות רעש ועוד, וכל הגדלה של תשתית ללא בדיקה סביבתית עלולה להגביר את הסיכון לפגיעה בבריאות הציבור וכמובן בסביבה.

#### **סעיף 20 "אישור שבשתיקה"**

בהתייחס לסעיף 20 המציע אפשרות לאישור שבשתיקה אשר מאפשר החלת מנגנון של אישור שבשתיקה במידה ולא מתקבלת התייחסות הגוף הרלוונטי למעט מקרים המנויים בסעיף.

#### **הערות אדם טבע ודין:**

אפשרות של מתן אישור שבשתיקה עלול להוביל לפגיעה ציבורית וסביבתית רחבה. לגישתנו אין לפשר מנגנון זה. אולם, במקרה והמנגנון יאושר, הרי שיש להוסיף למקרים המנויים (פגיעה בשלום, ביטחון ובריאות הציבור) סייג גם מקרים שיש בהם סיכון לפגיעה סביבתית.

#### **סעיף 21 "הקמת ועדת שרים לענייני תשתיות חיוניות"**

בהתייחס לסעיף 21, מוצע להקים ועדת שרים לענייני תשתיות חיוניות שחבריה הם ראש הממשלה (יו"ר), שר האוצר (מ"מ יו"ר), שר הפנים והשר הממונה על מיזם התשתית שביחס אליו התכנסה הוועדה.

#### **הערות אדם טבע ודין:**

1. יש לכלול בקרב נציגי הוועדה את נציג השר להגנת הסביבה
2. יש לעמוד בחובת פרסום. בכלל זה חובת פרסום סדרי יום, פרוטוקולים ותמלילים.

#### **סעיף 24 "הפעלת שיקול דעת מכוח פקודת היערות" + ס' 40 "פקיד היערות"**

על פי סעיף 24 (א), מוצע לקבוע כי ביחס למיזמי תשתית חיוניים מועדפים, בעת מתן רישיון לפי סעיפים 15 ו-15א ישקול פקיד היערות, גם שיקולים של: אפשרות ליישם את הקמת המיזם בהתאם לתכנית המאושרת, הנזק מעיכוב בלוחות זמנים וההתייקרות העבודה שיגרמו כתוצאה מאי מתן הרישיון וכן

התועלת הציבורית בקידום המיזם בלוחות הזמנים להקמתו. סעיף 24(ב) מוסיף כי להוראות כי לצורך שקילת השיקולים האמורים בסעיף קטן א' יפנה פקיד היערות לקבל את עמדת החברה המבצעת. סעיף 24(ג). קובע כי השיקולים האמורים בסעיף קטן א' מספיקים כדי ליתן היתר כריתה או העתקה.

על פי סעיף 40(א), מוצע לקבוע כי כאשר מדובר במיזם תשתית חיוני מועדף "סירוב פקיד היערות ליתן רישיון כריתה לאילן מוגן או עץ בוגר ייעשה רק לאחר ששקל את כלל השיקולים המנויים בסעיף 26 ומטעמים מיוחדים שיירשמו, ובתיאום עם רשות הרישוי של הוועדה לתשתיות לאומיות" (הכוונה לסעיף 24- הטעות במקור, הח"מ). על פי ס' 40(ב), מוצע כי בעת שקילת השיקולים לפי ס' 24, על פקיד היערות להתייעץ עם משרד האוצר והמנכ"ל של המשרד האחראי.

### **הערות אדם טבע ודין:**

משמעות הסעיפים האמורים היא הצרת סמכויותיו של פקיד היערות באופן שלא יאפשר לו לבצע את עבודתו ולמלא את תפקידו המוגדר בחוק.

### **1. פגיעה לא מידתית בסמכויות פקיד היערות:**

בדברי ההסבר לסעיף 24 מצוין כי המטרה בתיקון היא איזון "בין האינטרס לשמירה על עצים לבין הצורך בכריתת עצים לטובת הקמת מיזם תשתית חיוני מועדף" ולשם כך על הפקיד לשקול גם שיקולים הנוגעים להקמת התשתית והנזק שיגרם מאי מתן הרישיון. לעמדת אדם טבע ודין ההגבלות החדשות נועדו להיטיב עם מיזמי תשתית על חשבון הסביבה ויש בהם כדי להלך אימים על פקיד היערות, שתפקידו להגן על האילנות, בייחוד בתקופה של משבר אקלים. יש לאפשר לפקיד היערות למלא את תפקידו ואין להטיל עליו חובה לשקול שיקולים תשתיתיים! מעבר לכך, כיום כבר קיימים בפקודת היערות מנגנוני איזון, כגון העתקת העץ. לעמדת אט"ד, יש לערב את פקיד היערות בראשית הליך התכנון, וכך למנוע עיכובים בהמשך הליך התכנון. לעמדת הארגון, זהו התיקון שיש לעשותו ולחייב את שילובו של פקיד היערות כבר בראשית הליך התכנון, כך יוכל למנוע קידום של חלופה שלא תהיה תואמת להגנה על האילנות בהתאם לחוות דעתו. בניגוד לאמור, הסעיפים אינם מאזנים בין האינטרסים השונים, אלא מעדיפים את האינטרס התשתיתי על פני הערך המוגן שעומד בבסיס פקודת היערות.

המדובר בהחלשה של סמכות פקיד היערות ביחס לפרויקטים של תשתית, וזאת בארץ צפופה, שסובלת כבר כיום מהתחממות מצד אחד, ומחוסר צל ושטחים ירוקים מצד שני. סעיף זה הוא בלתי מאוזן וחסר הצדקה, שיש לקוות כי גם שר החקלאות יעמוד על רגליו האחוריות כדי לבטלו.

### **2. אישור פקיד היערות צריך להינתן בטרם אושרה התכנית ולא בסופה:** על פי לשון ס' 24(א) אחד

מהשיקולים שעל פקיד היערות לשקול, בהתייחס למיזם תשתית חיוני, הוא "אפשרות ליישם את הקמת המיזם בהתאם לתכנית המאושרת". אולם אישור פקיד היערות חייב להינתן כאישור מקדים בטרם אישור התכנית. קרי, לא ניתן להפקיד תכנית בטרם קבלת האישור מפקיד היערות.

### **סעיף 31- קביעת מיזמי תשתית חיוניים מועדפים**

על פי סעיף 31 להוראות, מוצע "לקבוע בחוק כי "הממשלה, לפי הצעת שר האוצר, תקבע, מתוך מיזמי התשתית החיוניים, עד עשרה מיזמי תשתית חיוניים מועדפים" אשר יקיימו את כל המאפיינים המפורטים

בסעיפים קטנים א-ד, כדוגמת מיזם "הצפוי לשמש, או שתוצריו אמורים לשמש, אוכלוסייה בהיקף נרחב" או מיזם אשר "צפויים חסמים משמעותיים, אחד או יותר, בקידומו, או עיכובים משמעותיים, או ייקור עלויות משמעותי בנושאים שנקבעו בפרק זה הסדרים בעניינם".

#### הערות אדם טבע ודין:

1. **הוראות הסעיף עמומות ולא ברורות:** הקריטריונים המוגדרים עמומים ואינם ברורים. כך לא ברורה מי מגדיר ומהי ההגדרה של "צורך דחוף", "ציבור רחב" ומהו "עיכוב/חסם משמעותי".

2. **הגדרת "חסם" או "עיכוב" לא אמורה להיות דרך עוקפת להעמדת תשתית עובדתית מהימנה ומלאה:**

במיוחד בנושאי סביבה ובריאות הציבור, אין להשתמש בהגדרה של "חסם" או "עיכוב" כדרך לביטול הצורך בהעמדת תשתית עובדתית מהימנה ומלאה ודיון בה במוסדות המתאימים, לשם קבלת החלטה. כך למשל, בהחלטת ממשלה 202 הוגדר פרויקט "הכפלת מסילת החוף" כפרויקט תשתית לאומי מועדף, אולם בערר שהגישה אט"ד במסגרת כנגד החלטת הולחוף בעניינו, נטען כי החלטת הולחוף התקבלה הגם שלא היה בידה מידע בסיסי והגם שלא נבחנו חלופות מתאימות. לטענת אט"ד השלמת המידע החסר, תוביל לקבלת החלטה פחות פוגענית לסביבה החופית ולציבור ואף תועיל לתשתית ולמשתמשיה. הגם שנכון מהותית נכון להגדיר את הפרויקט כבעל חשיבות תשתית, לא ניתן להשתמש במונחים "חסמים" או "עיכובים" כדי לעקוף או לא לבצע תהליך איסוף הנתונים ולדון בהם במוסדות המתאימים לכך, במיוחד נתונים סביבתיים, כהלכה.

#### סעיף 35 (א) - רעש

על פי סעיף 35, מוצע להגדיר את "המפלס המירבי לרעש" הגבוה מהגדרת רעש בלתי סביר" המוגדר כיום בתקנות למניעת מפגעים (רעש בלתי סביר), תש"ן-1990, ולאפשר, לצורך קידום מיזם תשתית חיוני מועדף, חריגה מרף הרעש המותר, בהתאם לאמור בסעיפים אלו.

#### הערות אדם טבע ודין:

1. **מנגנון החריגה הכפול שנקבע אינו מאוזן:** בהוראות המוצעות נקבעו מספר הוראות שמאפשרות חריגה מסף הרעש הקבוע בחוק. מדובר בהוראות מצטברות (קרי, כל הוראה מאפשרת להוסיף על ההוראה הקודמת) וכך ההוראות מגדילות לאין שיעור את סף הרעש המותר. ראשית, הסף שהוגדר בהוראות כ"מפלס המירבי לרעש" הוא מפלס שמוגדר מראש כגבוה מסף הרעש הקבוע בחוק כיום. שנית, הוראות סעיף 35(ג) מאפשרות חריגה נוספת ממפלס הרעש המירבי. בטרם מאשרים סעיף כגון זה, יש צורך לבצע בדיקה בריאותית ולוודא שאין חשש לפגיעה בריאותית כתוצאה מיישום הסעיף, וכמובן להציג את ממצאי הבדיקה לציבור. ללא זאת אין לאשר חריגה כאמור.

2. **ההגדרה "רעש המפריע לאדם המצוי בקרבת מקום" היא הגדרה בעייתית:** בסעיף 35 בהגדרת

"המפלס המירבי לרעש" נכתב כי פרושו "רעש המפריע או עשוי להפריע לאדם בקרבת מקום או לעוברים ושבים ומפלסו הוא הגבוה מבין אחד מאלה" בפרוט המקרים האפשריים מוצע כי ניתן יהיה לעלות ב 20(!) דציבלים מעל המותר בשעות היום, גבוה מהרעש בהתחשב במיגון המבנה או להוסיף 5 דציבלים מעל מפלס הרקע הרבע שעתי שווה ערך באתר מסוים – כל אלו אפשרויות הנוספות על המוצע סעיף 35(ג).

3. עולה השאלה מה ההשלכה על ההגדרה של "רעש בלתי סביר" המוגדר כיום בתקנות למניעת מפגעים. לכאורה, נטען ש"רעש בלתי סביר" הוא "רק רעש שעשוי להפריע" אבל לאו דווקא יפריע. זיהום רעש אינו רק עניין של נוחות כי אם סיכון לפגיעה בבריאות הציבור. לא בכדי נקבעו התקנות הקיימות, המאפשרות עבודות המחוללות רעש עד ספים מסוימים, שמעבר להם הופך הרעש לבר פגיעה. לפיכך, אין לאפשר חריגה באופן המוצע, אלא מוצע לאפשר חריגות נקודתיות לפי הנדרש, כמו לדוגמה, הובלת כלים כבדים אל אתר המיזם או הפעלת כלי מסוים באופן חד פעמי. וכאמור לעיל, גם סעיף זה יכול להיות מוצע רק לאחר צירוף חוות דעת בריאותית מוסמכת המאשרת כי הפעלתו לא תהווה סכנה לבריאות הציבור.

### **סעיף 38 "צווי הפסקה מנהליים"**

על פי סעיף 38(א), מוצע כי יו"ר ועדה מקומית או מהנדס ועדה לא יוכלו ליתן צו הפסקה מנהלי אלא בהסכמת מנהל היחידה הארצית לאכיפה. בנוסף, על פי סעיף 38(ב)-(ג), צווי הפסקה מנהליים שהוצאו מכוח החוק למניעת מפגעים וחוק שמירת הניקיון יוצאו לא רק באישור מנכ"ל המשרד להגני"ס אלא גם לאחר התייעצות עם המנכ"ל של המשרד שהאחראי על המיזם אשר לגביו מתבקשת תוצאת הצו. הסדר דומה נקבע בסעיף 30(ד) להוראות לפיו צו הפסקה מנהלי מכוח חוק רישוי עסקים, יינתן רק באישור של הוועדה (ההשגות).

### **הערות אדם טבע ודין:**

#### **1. פגיעה אנושה בחקיקה הקיימת, פגיעה בערכים מוגנים בה ובכלל זה ערכים סביבתיים, מטרדי**

##### **רעש וריח ועוד:**

החקיקה שצוינה לעיל מאפשרת לשר הרלוונטי (או עובד שהוסמך כדוגמת המנכ"ל) להוציא צו מנהלי על מנת להגן על הערך המוגן העומד בבסיס החוק. הערך המוגן הוא ברור והוא זה שעומד בבסיס החלטת השר להוצאת הצו המנהלי. כך למשל, בחוק למניעת מפגעים וחוק שמירת הניקיון, מוסמך השר להגני"ס להוציא צו מנהלי אם "נגרם רעש או ריח חזקים או בלתי סבירים" או למשל במצב שבו "הושלכו פסולת, פסולת בניין או גרוטאות רכב או לוכלכה רשות הרבים", בניגוד להוראות החוק, בהתאמה.

מאחר שהמיזם שכנגדו יוצא הצו בהכרח פוגע בערך המוגן ומאחר שמנכ"ל המשרד האחראי על המיזם בוודאי רוצה לקדם את המיזם (גם על חשבון פגיעה בערכים סביבתיים) – התיקון המוצע, שמבקש להכפיף או לכל הפחות להגביל את הוצאת הצוויים גם אל המנכ"ל של המשרד שהאחראי על המיזם, בהכרח יפגע באפקטיביות של החקיקה ובשל כך גם בערכים המוגנים עליהם היא מבקשת לשמור.

כלומר, הסעיף מציב את האינטרס של הקמת המיזם מעל ערכים בסיסיים כמו שמירה על בריאות הציבור או פעילות בהתאם לחוק הקיים. אין אדם טבע ודין מצפה מיזם לשקול שיקולים אלו אך אין להתיר פגיעה ביכולת ההגנה של משרדי ממשלה אחרים, של הרשויות מקומיות ועוד על בריאות הציבור ומנהל תקין.

## תזכיר חוק: פרק "חוק לקידום תשתיות לאומיות (חלק ב')"

### התייחסות לסעיף ב' "מטרת החוק המוצע, הצורך בו ועיקריו":

סעיף זה פותח ומציין ש"הקמת מיזמי תשתית בישראל היא אחת מהמשימות המורכבות והחשובות במשק הישראלי, בין היתר, על רקע מחקרים שונים המעידים על קשר בין רמת התשתיות לרמת הפריור במשק" מיד בהמשך מצוין כי "מדינת ישראל סובלת ממחסור בתשתיות בין היתר לאור המורכבות והקושי שבהקמתם". בהתייחס לחסמים מציין הסעיף "על מנת לייצר רמת תשתיות נאותה בישראל, אשר צפויה להפחית את הגודש, להבטיח את אספקת המים והחשמל (תוך עמידה ביעדי יצור חשמל מאנרגיה מתחדשת) ולאפשר השגת תועלות כלכליות וחברתיות המשפיעות על רמת החיים של התושבים, מוצע לקבוע בחוק, ובתיקונים העקיפים לחוקים נוספים, תיקונים אשר יקלו על הקשיים הקיימים כיום בהקמת תשתיות". עוד מצוין כי חלק זה של התזכיר מצטרף לחלק הראשון של תזכיר החוק לקידום תשתיות לאומיות אשר התפרסם ביום 1.3.2023.

### הערות אדם טבע ודין:

על פניו מדובר במהלך חיובי שמבקש ליתן מענה לחסמים בתחומים שונים אשר מעכבים או מונעים את קידום התשתיות המבוקשות. יחד עם זאת, כפי שיובהר להלן בהרחבה, **תזכיר החוק המוצע פוגע קשות בעקרונות מנהליים בסיסיים ובכלל זה קבלת החלטה על בסיס תשתית עובדתית מהימנה ומעודכנת; קבלת החלטה מאוזנת; קבלת החלטה שמערבת ומשקפת את קולות בעלי העניין הרלוונטיים ובפרט הציבור.** בנוסף, תזכירי חוק אלו עלולים לפגוע פגיעה קשה בבריאות הציבור ובסביבה.

השאלה הראשונה המתבקשת היא מהו המידע שעל בסיסו גובשו הוראות תזכיר החוק המוצע. עולה השאלה על בסיס אלו נתונים נכתבה השורה לפיה "מדינת ישראל סובלת ממחסור בתשתיות בין היתר לאור המורכבות והקושי שבהקמתם", האם נעשתה עבודה שבדקה וממפה את אותם חסמים שגורמים לעיכוב אותם מיזמי תשתית והאם עבודה זו מציעה פתרונות בהתאם. עוד עולה השאלה האם מלבד החסמים הבירוקרטיים, לא זוהו גם חסמים אחרים כגון: חסמים הנובעים מהיעדר תקציב, חסמים הנובעים מהיעדר כוח אדם וחסמים הנובעים מהיעדר תיאום בין משרדי הממשלה השונים וכן התשתיות השונות.

להערכת ארגון אדם טבע ודין לא בוצעה עבודה שכזו טרום לשינויי ההליכים המוצעים בחוק זה. לאט"ד ידוע כי בשנת 2011 הוצא דוח בנוגע לחסמים בפני קידום מהיר יותר של בנייה למגורים, אולם לא בכך עסקינן. אולם, חסמים שצוינו בעבר כמו העדר תאום בין משרדי ממשלה או בין גופי התשתיות אין להם ולא כלום לחלק מהשינויים המוצעים בחוק זה, בדגש על קיצור או ביטול הליכי תכנון, שהם השומרים על תקינות המיזמים ועל בריאות הציבור והגנת הסביבה. סביר להניח כי לו בוצעה שוב בדיקה בנוגע לחסמים המונעים את קידומן המהיר יותר של תשתיות חיוניות, היא היתה מגלה (לפחות ביחס לחלק מהנושאים שההוראות תזכיר החוק המוצע מתייחסות אליהם) כי ההוראות פוגעות ביתר שאת באינטרסים סביבתיים וציבוריים, וזאת בשעה שהאינטרס התשתיתי כלל לא נפגע או לכל היותר נפגע באופן מזערי ומידתי.



אחת הדוגמאות הבולטות לנקיטת צעדים בלתי מתאימים לחסמים ויצירת סיכון לציבור ולסביבה הוא ס' 6 לתזכיר החוק לקידום תשתיות לאומיות (פרק ב') שמבקש להחריג מסמכותה של הולחוף לדון ולאשר תכנית לתשתית לאומית או תכנית מתאר ארצית מפורטת לתשתית לאומית- זאת, ככל הנראה, במטרה לצמצם את משך זמני התכנון ולמנוע כפל בהליכי תכנון אשר לפי הנטען מתרחשים היום. אלא שלדיונים בפני הולחוף יש ערך שלא יכול לבוא לידי ביטוי בועדות תכנון אחרות שהוא הערך של שמירת הסביבה החופית הנדירה למען הציבור. ובכל מקרה, הולחוף ממילא נדרשת לשקול במסגרת שיקוליה בעת קבלת החלטה גם שיקולים תכנוניים – כך שהדיון בפניה הוא דיון שלא ניתן לייתר אותו. בנוסף, בחלוף עשרים שנה מאז נחקק חוק שמירת הסביבה החופית, בשנת 2004, נדונו בולחוף תכניות מתאר ארצית מפורטות לתשתיות לאומיות ותכניות רבות לתשתיות לאומיות. הולחוף אישרה את כ התכניות, בכפוף לתנאים שקבעה.

זאת ועוד, במשך עשרים השנים שחלפו מאז הקמת הולחוף, מעולם לא הוגש ערר על החלטת הוועדה לאשר תכנית תשתית לאומית, וזאת למעט מקרה אחד מהעת האחרונה שבה הוגש ערר על החלטת הולחוף לאשר את תת"ל 65א (הכפלת מסילת הרכבת שפיים-חיפה). מקרה בודד זה ממחיש כיצד, כבר במצב הנוכחי, השיקולים התשתיתיים כבר נשקלים ומקבלים משקל נכבד בהחלטות ועדות התכנון. מכאן, שההוראות מוצעות אחרות אולי יסייעו בקידום מיזמי תשתית אשר יתרמו להאצת המשק והגדלת הפריון, אך הדרך שאומצה לשם השגת מטרה זו -נישול הולחוף מסמכויותיה עת מדובר בתכניות תשתיות כאמור- תרמוס באופן מוחלט את השיקולים החברתיים והסביבתיים, ותוביל לתוצאה שאינה מאוזנת, ושסופו של יום פוגעת בציבור קשות. בעניין תת"ל 65א, אט"ד הגישה את עררה על החלטת הולחוף משום שלטענתה החלטת הולחוף התקבלה הגם שלא היה בידה מידע בסיסי והגם שלא נבחנו חלופות מתאימות, שיכולות להועיל הן לשימוש הציבור בסביבה החופית, הן למשתמשי התחבורה הציבורית והן מבחינת הסיכון בתכנית הנוכחית. ברי, שגם אם הערר מוביל לעיכוב מסוים באישור התכנית, הפתרון הנכון לזירוז ההליך הוא לא ביטול הדיון בוולחוף או בוועדת הערר, אלא הוספת כוח אדם ותקציבים שיסייעו בעריכת הבדיקות הנדרשות לבחירת החלופה המיטבית ביותר, גם מבחינה סביבתית, מבעוד מועד.

מכאן, בדוגמא זו - הבסיס להצעה הכלולה בתזכיר החוק, כי הולחוף לא תדון יותר בתכניות תשתית לאומית או תכניות מתאר ארציות מפורטות לתשתית אינה מבוססת על נתונים ומתעלמת מהתרומה של הולחוף לתכניות אלו.

כאמור, זוהי דוגמא בלבד.

הסוגיות הנוספות, שיפורטו להלן, נוגעות בהצעות שנראות שנועדו "להקל" על אישור תשתיות לאומיות, אולם, למעשה, עלולות להכביד על מימושן או לפגוע בעתיד בציבור ובסביבה. העיקריות שבהן הן ביטול האפשרות להגשת ערר או שימוש בסעיף 6 ב לגבי החלטת המועצה הארצית, התניית חוות דעתו של פקיד היערות בהתייעצות עם יזמי התשתית לגביה ועוד.

לסיכום, על פניו נראה שהחופזה המאפיינת את הכנת חוק ההסדרים ואת תזכירי החוק בענייננו, הביאה לתזכירי חוק שהם יותר פוגעים מאשר מועילים. היות שמדובר בשינויים ארוכי טווח, שוודאי לא ניתן לאמר כי הם נחוצים לצורך מימוש תקציב שנתי (או דו שנתי) ספציפי כלשהו, הרי שעצם הכללת הסדרים מוצעים אלה בהצעת חוק עמוסה המאושרת בפרק זמן קצר היא בלתי סבירה.

למען הסדר הטוב, להלן פירוט הערותינו לפי סעיפי הוראות בתזכיר החוק הספציפי:

**התייחסות ליועצים הסביבתיים:**

על פי סעיפים 6(2) ו-6(6), וסעיף 9 (הוראות מעבר), מוצע לקבוע כי חוק התכנון והבנייה יתוקן כך שבתוך חצי שנה ימונה למועצה הארצית ולוועדה המחוזית "יועץ סביבתי, אחד או יותר, שאינו עובד מדינה". על פי סעיף 6(14) מוצע לקבוע כי התסקיר יוגש לבדיקת היועץ הסביבתי לוועדה. על פי סעיף 6(5) מוצע לקבוע כי תבוטל החובה למנות את היועץ הסביבתי של הוועדה לתשתיות לאומיות מתוך הרשימה שיקבע שר הפנים בהסכמת השרה להגנת הסביבה. יובהר כי במצב הקיים ביחס לתמ"א הוא שהמשרד להגנת הסביבה הוא זה שכותב את ההנחיות שלפיהם נערך התסקיר, הוא זה שנותן את חוות הדעת לתסקיר והוא זה שרשאי לדרוש השלמות לתסקיר.

**הערות אדם טבע ודין:**

1. **ליועצי המשרד להגנת הסביבה ידע סביבתי רחב שאין בידי יועצים סביבתיים פרטיים:** המשרד להגנת הסביבה בעל ידע סביבתי רב שנים במגוון רב של פרויקטים. אולם מעבר לידע זה, למשרד להגנת הסביבה גם ידע וכלים שייחודיים לו בשל היותו משרד ממשלתי, ובכלל זה שיקולים של מדיניות סביבתית כוללת. בכלל זה נדרש המשרד להגנת הסביבה לשקול שיקולים רוחביים, שלא דווקא ישקלו על ידי יועצים פרטיים, לדוגמה מדיניות של הפחתת פליטות, מדיניות של פיזור מפגעים וכדומה. כמו כן, למשרד להגנת הסביבה ישנה יכולת ראייה כוללת של התחומים שפורטו.
2. **ברשות יועצי המשרד להגנת הסביבה סמכות שאין בידי יועצים סביבתיים פרטיים:** כדוגמת הסמכות לאמץ ולהפעיל תקינה בינלאומית, זאת להבדיל מיועץ פרטי שלא יהיה בעל סמכות לעשות כן.
3. **יועצי המשרד להגנת הסביבה הם יועצים בלתי תלויים, להבדיל מהיועצים הפרטיים שעשויים להימצא בניגוד עניינים, או ביחסי תלות מול מי ששוכר אותם:** יועצי סביבה שהם עובדי מדינה שעובדים במשרד להגנת הסביבה אמונים לשמור על האינטרס הסביבתי, לבחון אותו כראוי, וזאת כדי שתונח התשתית העובדתית המלאה והנכונה בפני הגוף הרלוונטי בטרם קבלת ההחלטה (ללא תלות בשאלה אם בסופו של דבר תתקבל החלטה שאינה שוקלת את השיקול הסביבתי כאינטרס ראשון במעלה). מנגד, יועץ סביבתי שאינו עובד מדינה שעובד במשרד להגנת הסביבה עלול להימצא בניגוד עניינים באופן שיערוך תסקיר סביבתי "נוח" שיעלה בקנה אחד עם התכנית המקודמת והמשרד שמקדם את התכנית, שהזמין את שירותו של אותו יועץ. הגם שליועצים שנכללים בתוך הרשימה שאושרה על ידי המשרד ישנם יותר "נקודות זכות" מאלו שאינם נכללים ברשימה, החשש לניגוד עניינים קיים וזאת בניגוד לעובד המשרד להגנת הסביבה כאמור.

**התייחסות לביטול חובת הגשת תשריט:**

על פי סעיף 6(3)(א)(3), מוצע לקבוע כי חוק התכנון והבנייה יתוקן כך שלא יהיה צורך לצרף לתכנית ארצית מפורטת לתשתיות לאומיות, תשריט של השטח שעליו היא חלה.

**הערות אדם טבע ודין:**

1. **תשריט הוא חלק בלתי נפרד מהוראות התכנית שלא ניתן לקבל החלטה בלעדיו:** לפעמים קשה להאמין כיצד הצעה כזו מגיעה לכלל דיון! כידוע, תשריט של תכנית הוא חלק בלתי נפרד מהתכנית שבו כלול מידע בסיסי וחיוני כמו ייעודי קרקע, קווי בניין וגובה, מיקום מדויק, ועוד. ללא הנתונים האלו, לא יוכלו חברי הוועדה לקבל את המידע הבסיסי שלפיו נדרשים הם לקבל טרם החלטה. ההחלטה של תכניות ארציות מפורטות לתשתיות לאומיות מהצורך לצרף תשריט היא בלתי מובנת הן נוכח כך שמדובר בתכניות מפורטות שמכוחן ניתן יהיה להוציא היתרי בנייה, והן נוכח כך שמדובר בתכניות תשתיות בעלות פוטנציאל השפעה משמעותי על הסביבה שבה עוברת התשתית. **בלא תשריט, אין למעשה תכנון. ההליך התכנוני כאורה יהיה בעצם סוג של הצגה, שבו חברי הוועדה לא יודעים מה בעצם הם מאשרים, והמתנגדים לתכנית לא ידעו למה להתנגד.** נראה שמי שהציע את הסעיף הזה לא מעוניין בהליך תכנוני תקין, או חושב שתכנון הוא מטרד, ורוצה לחזור לידי קדם בהם מה שהשליט מחליט לבנות זה מה שנבנה, וכל היתר לא מעניין.

#### **החרגת סמכותה של הוועדה לשמירת הסביבה החופית:**

על פי סעיפים 6(3)(ה), מוצע לקבוע כי חוק התכנון והבנייה יתוקן כך "שהוראות התוספת השנייה לא יחולו על היתר לפי תכנית לתשתית לאומית או לפי תכנית מתאר ארצית מפורטת לתשתיות לאומיות".

#### **הערות אדם טבע ודין:**

1. **החרגת הולחוף תוביל לפגיעה סביבתית קשה:** המדובר בהצעה שערורייתית, מצד אחד, ועל פניו נטולת הצדקה, מצד שני. המטרה הראשונה המנויה בלשון חוק שמירת הסביבה החופית היא "להגן על הסביבה החופית ואוצרות הטבע והמורשת שבה, לשקם ולשמרם כמשאב בעל ערכים ייחודיים וכן למנוע ולצמצם במידת האפשר פגיעה בהם". כלומר, החוק חוקק מתוך הבנה שרצועת החוף הישראלית היא רצועה חופית מצומצמת, שאין לה תחליף, ולכן היא ראויה לשמירה רבה יותר ממרחבים אחרים. בנוסף, חוק זה ייסד גם את הוועדה לשמירת הסביבה החופית, שהינה ועדה ייחודית בעלת מומחיות ספציפית לרצועה החופית. כך למשל, בהתאם להוראות החוק, בוועדה מכהנים שני נציגים שהם בעלי מומחיות בתחום הסביבה החופית. הגם שהשיקולים הסביבתיים אינם שיקולים בלעדיים, נישול הולחוף מסמכויותיה, עת מדובר בתכניות תשתיות, תרמוס באופן מוחלט את השיקולים הציבוריים והסביבתיים, ותוביל לתוצאה שאינה מאוזנת, ושסופו של יום פוגעת בציבור ובסביבה קשות. אם יתקבל השינוי, הדיון בתכניות כאלו לא ייערך על סמך בחינה מקצועית והוליסטית, שמבקשת לקיים את מטרת החוק להגנה על הסביבה החופית, על ערכיה הייחודיים, אלא מתוך עמדה פרו-תשתיתית, שתבקש לאשר את התכנית התשתיתית גם במחיר פגיעה סביבתית שאינה נחוצה.

2. **הולחוף ממילא נדרשת לשקול במסגרת שיקוליה שיקולים תכנוניים:** כידוע, מלבד שיקולים סביבתיים ושיקולים ציבוריים, הולחוף נדרשת לאזן בין מגוון רחב של שיקולים תכנוניים נוספים אחרים, כדוגמת שיקולי תשתית. למעשה, סעיף 7(א) לתוספת השנייה לחוק התכנון והבנייה, בחר לציין במפורש את שיקולי התשתית, כשיקול שעל הולחוף לשקול במסגרת קבלת החלטה. הדבר אף מתבטא בהרכב הוועדה, שכן על פי הוראות החוק אחד מחברי הוועדה הינו "נציג שימנה שר התשתיות הלאומית". רוצה לומר, שהתיקון המוצע בהוראות מיותר, שכן הולחוף ממילא שוקלת

שיקולי תשתית במסגרת שיקוליה בעת קבלת החלטה. למעשה, בחלוף עשרים שנה מאז נחקק חוק שמירת הסביבה החופית, בשנת 2004, עברו דרך הולחוף תכניות מתאר ארציות מפורטות לתשתיות לאומיות ותכניות לתשתיות לאומיות רבות. בכל המקרים, הולחוף תמיד אישרה את התכניות, בכפוף לשינויים מעטים. זאת ועוד, במשך עשרים השנים שחלפו, מעולם לא הוגש ערר על החלטת הולחוף לאשר את תכנית תשתיתית, וזאת למעט מקרה אחד מהעת האחרונה, שבו הוגש ערר על החלטת הולחוף לאשר את תת"ל 65א. במקרה זה נטען כי הוועדה אישרה את התכנית ללא תשתית עובדתית מלאה, שבעזרתה ניתן היה למזער או אף למנוע את הפגיעה בסביבה החופית. זוהי דוגמא נוספת לעליונות השיקול התשתיתי כבר כיום בהחלטות הולחוף ומכאן להעדר הצורך בביטול הצורך בהבאת תכניות התשתית בפני וועדה זו.

3. **לולחוף ראייה כוללת על המרחב החופי בניגוד לוועדה לתשתיות לאומיות:** הולחוף ממונה על תכנון, או ביקורת על תכנון, באחד המרחבים הרגישים ביותר בארץ, הן מבחינת הציבור והן מבחינת הסביבה. המרחב החופי נתון יותר מאחרים להשלכות השליליות של שינוי האקלים ולביקוש רב עיני הציבור. עקב כך, לולחוף ישנה ראייה כוללת לגבי מרחב זה, מה שנפקד מעניינם של הוועדה לתשתית לאומית, המובילה את רוב מיזמי התשתית. בוועדה זו ההסתכלות הינה נקודתית, פר פרויקט, ולכן נדרש גוף ביקורת נוסף, שיוכל לבחון את התכנית המוצעת בראיה רחבה יותר, לטווח רחוק, תוך הבאת האינטרס הציבורי, כלומר, מניעת ההשפעה השלילית בלתי נדרשת על הציבור ועל הסביבה החופית.

לאור נימוקים אלו, אין לבטל את הצורך בדיון הנוסף במיזמי התשתית במסגרת הולחוף.

#### **פטור מקבלת אישור/התייחסות של גורם מאשר:**

**על פי סעיפים 6(3)(ו),** מוצע לקבוע כי רשות הרישוי של הות"ל תוכל לתת היתר גם בניגוד לעמדתו של גורם מאשר או גורם שהתייחסותו נדרשת, וזאת במצב שבו התנאים שנקבעו על ידי אותו גורם עלולים להקשות באופן בלתי סביר על מתן ההיתר.

#### **הערות אדם טבע ודין:**

1. רשות רישוי, כעקרון, אינה מוסמכת לבדוק היבטים רבים והינה למעשה החולייה האחרונה בהליך התכנוני. המידע שאמור להיות בפני רשות הרישוי טרם מתן ההיתר אמור להיות שלם וכולל את כלל הבטי התכנית. הרשות הינה למעשה "גוף מבצע" שאמור לבדוק רק את תקינות ההיתר מבחינת שימושים, זכויות, תקנים ועוד, כלומר, הבחינה היא בחינת ההיבטים הטכניים בלבד. האישורים שנדרשים מהתכנית, עוד בטרם הגיעה לאישור רשות הרישוי, הם אלו שמבטיחים את תקינות התכנית ובקרה של גופים חשופים אחרים כדוגמת המשרד להגני"ס ומשרד הבריאות. למעשה, הפטור המבוקש עוקף את סמכות הגופים החשובים הללו ואף עלול ליצור סיכון, סיכון לבריאות, לסביבה וגם לאופן המימוש של התכנית הנדונה עצמה. מדובר בהצעה שמגחיכה ומייתרת את כל ההליך התכנוני. לשון ההצעה מקוממת ממש – מטרת התנאים שנקבעים בטרם מתן ההיתר היא לשמור על הציבור, על הסביבה. התנאים לא נועדו "להקשות" אלא להבטיח את תקינותה של התכנית בעת מימושה. מלבד זאת, לא ברור מהו "אופן בלתי סביר" ומי יקבע זאת. מדובר בהצעה שדינה להידחות.

### **אישור תכנית מתאר ארצית מפורטת לתשתיות לאומיות:**

על פי סעיף 6(9) ועל פי סעיף 6(11)(א) מוצע לקבוע כי חוק התכנון והבנייה יתוקן באופן שבו כעת תכניות מתאר ארציות מפורטות לתשתיות לאומיות ותכניות תשתיות לאומיות יאושרו אוטומטית לאחר 14 ימים לאחר הגשתן על ידי המועצה הארצית או הות"ל לממשלה. מוצע, כי בבקשת חבר ממשלה להביא את הדיון לממשלה, זו תהיה חייבת לדון בתכנית בתוך 14 יום מהגשת הבקשה. עוד גם נקבע, כי אם מדובר בתכנית העוסקת ב"מיזם תשתית חיוני מועדף", היא תידון תוך 14 ימים מיום הבקשה על ידי וועדת שרים לתשתיות חיוניות.

#### **הערות אדם טבע ודין:**

1. **לא ברור הרקע לחקיקת הסעיף:** בהמשך לנאמר בפתח הערות הארגון להצעת החוק, עולה השאלה כמה פעמים בעבר הממשלה לא אישרה תמ"א או תת"ל, שבעקבות זאת נגרם עיכוב משמעותי, אשר דורש כעת תיקון חקיקה. למעשה, מדובר בהערמות קושי על מייצגי הציבור בממשלה להיוודע לפעילות של מנהל התכנון ולהגיב לה בהתאם לעמדותיהם או בהתאם לנדרש ע"י הציבור אותו הם מייצגים, כלומר, החלשת הקשר בין הפעילות המקצועית של משרד ממשלתי ורשות המבצעת.

### **אישור בקשת שינוי תכנית לתשתיות לאומיות:**

על פי סעיף 6(12), מוצע כי חוק התכנון והבנייה יתוקן באופן שבו כעת הוועדה לתשתיות לאומיות רשאית לאשר בקשה לשינוי תכנית לתשתיות לאומיות שאושרה במוסד התכנון, אם: (1) השינוי המבוקש לא נדון בעבר במוסד תכנון בעת הגשת התכנית. במידה שנדון בעבר, הוועדה לתשתיות לאומיות סברה כי עקב שינוי הנסיבות או גילוי מידע חדש יש לאשר את השינוי, (2) "שהבקשה הוגשה על ידי מי שהגיש את תכנית האמורה או מי מטעמו".

#### **הערות אדם טבע ודין:**

1. **יש לקבוע הגבלות ברורות:** "השינוי" המוצע אינו מוגבל לא בגודל, לא בגובה, לא במהות וגם לא בהשלכות הסביבתיות שזה עלול לגרום לציבור ולסביבה. יש להגביל את השינוי בכל פרמטרים אלו טרם קידום הליך נסתר לאישור שינוי של תכנית תשתית לאומית. להזכיר, מדובר בתכניות ענק, בעלות השלכות על סביבה נרחבת, אשר מן הראוי כי יקודמו בליווי יועצים מקצועיים אובייקטיביים ותוך שקיפות מידע וזכות תגובה לציבור.

2. **פגיעה בזכות הציבור לדעת ובזכות להתנגד:** גם כאן נמנע המידע מהציבור ונמנע ממנו היכולת להשתתף ולהתנגד לשינוי.

כמו כן, הסעיף המוצע מפרט את הליך התיקון לתכנית, שבתחילה הוועדה לתשתיות לאומיות תכריע האם לדעתה השינוי המבוקש עלול "לפגוע באדם אשר, אם היתה תכנית השינוי מועברת להערות (...). היה רשאי להגיש התנגדות". אם התשובה חיובית, אזי ייתן מוסד התכנון לאותו אדם חודשיים ימים להשמיע את טענותיו, בטרם קבלת החלטה על ידי מוסד התכנון. עוד מצוין כי "לא סברה הוועדה כי השינוי עלול לפגוע באדם כאמור בס"ק ב, תוגש התכנית לממשלה".

#### **הערות אדם טבע ודין:**

1. **מוסד התכנון לא יכול יהיה לקבוע תמיד מיהו אותו האדם שעלול "לפגוע באדם אשר לו היה מדובר בשלב של הפקדת תכנית היה רשאי להגיש התנגדות":** שכן, רישא לשון ס' 100 לחוק התכנון

והבנייה, מציין שמי שיכול להגיש התנגדות הוא "כל מעוניין בקרקע, בבניין או בכל פרט תכנוני אחר הרואה את עצמו נפגע על ידי תכנית מתאר מחוזית או מקומית או תכנית מפורטת שהופקדו, רשאי להגיש התנגדות להן". הדבר הוכר גם בפסיקה עצמה [ע"א 2962/97 ועד אמנים – חוכרים ביפו העתיקה ואח' נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב, פ"ד נב(2) 362]. מדובר בלשון רחבה שיכולה לכלול סוגי נפגעים מגוונים וברי שמוסד התכנון לא יוכל בכל מצב לעמוד על כל הנפגעים הפוטנציאליים. הדבר ודאי נכון כאשר מדובר בפגיעה בציבור רחב ולא מסוים. לכן את זכות ההתנגדות יש להותיר על כנה, אם כי העיקרון של הליך תכנון מקוצר במקרים מסוימים מקובל, כל עוד הוא לא מיושם באופן שפוגע בעקרונות יסוד של החוק.

2. **פגיעה בזכות הציבור להתנגד** – נשוב ונפנה להערותינו לעיל.

### **הקלה מתכנית לתשתית לאומית או מתכנית מתאר ארצית מפורטת לתשתית לאומית:**

על פי סעיף 6(16), מוצע לקבוע כי חוק התכנון והבנייה יתוקן באופן שבו כעת מוסד תכנון יהא מוסמך לאשר הקלות מתכנית לתשתית לאומית או מתכנית מתאר ארצית מפורטת לתשתית לאומית, בהיקף שלא יעלה על 30 אחוזים משטחי הבנייה המאושרים במגרש לצורך מבני דרך.

#### **הערות אדם טבע ודין:**

המדובר בעוד קעקוע של עקרונות התכנון החשובים ביותר במסגרת הצעות נחפזות וחסרות היגיון. ההצעה כי כל מוסד התכנון יוכל להוסיף עד 30% (!) שטחי בניה, גם אם למטרת תשתית מסוכנת ועלולה לפגוע אנושות בבריאות הציבור וקודם כל בזכותו לדעת ולהתנגד.

בנוסף, הגדלה בסדר גודל בלתי ידוע של התשתית צריך להיבדק מבחינת שינוי ההשפעה על הציבור ועל הסביבה, שכן אם בתכנית המקורית היתה עמידה בתקנים אולם ברף המכסימלי שלהם, הרי שההגדלה עלולה ליצור מצב בו השפעת המיזם, או מבנה הדרך במקרה זה, תחרוג מהתקנים ועלולה לפגוע בציבור או בסביבה.

### **ביטול זכות הגשת ערר:**

על פי סעיף 6 (13) מוצע לקבוע כי חוק התכנון והבנייה יתוקן באופן שבו כעת הגשת ערר על החלטת ועדה מחוזית בדבר אישור תכנית לתשתית לאומית או דחייתה תהיה ברשות יושב ראש הוועדה המחוזית בלבד. זאת למעט מקרים שבהם מגיש התכנית הוא ועדה מקומית או רשות מקומית.

#### **הערות אדם טבע ודין:**

1. **הצדקה למנוע הגשת ערר ברשות במצב שבו כבר עתה לא ניתן להגיש ערר בזכות בקלות:** המצב החוקי כיום הוא שעל מנת להגיש ערר, עורר ציבורי חייב לקבל את הסכמתו של יו"ר הוועדה המחוזית. כדי להגיש ערר בזכות יש צורך בשלושה חברים, דרישה אשר מונעת הגשת עררים מכח אינטרס בודד.

2. **לא ברור הרקע לחקיקת הסעיף:** בהמשך נאמר בפתח הדברים, לא הובאו כל נתונים שיש בהם כדי להצדיק את השינוי המבוקש. בעניין תכניות תשתית - כמה עררים התקבלו והאם היה בהם כדי להועיל לציבור ולסביבה מצד אחד או לפגוע/לעכב את המיזם מצד שני. רק על סמך מידע זה יש להציע שינוי. למעשה, גם התלות בהחלטה יו"ר ועדת הערר עצמו עלול להשפיע על התנהלותם

המקצועית של חברי הוועדה, שכל אחד מהם אמור לייצג אינטרס ספציפי אחר (למשל נציגי משרדי ממשלה כמו בריאות, חקלאות, תיירות או נציגי ציבור מסוים).

### **מיזם חלוץ:**

על פי סעיף 6(19), מוצע לקבוע כי חוק התכנון והבנייה יתוקן באופן שבו אם המיזם החלוץ יוקם בסביבה החופית, יש להתייעץ עם הולחוף, ואם עמדת הולחוף לא נמסרה תוך 14 ימים, יראו, בתום התקופה, כאילו קוימה חובת ההתייעצות.

### **הערות אדם טבע ודין:**

1. נשוב ונפנה אל הערותינו לעיל בנוגע להשלכות הפקעת סמכויותיה של הולחוף ממנה והציבורית והסביבתית שעלולה להיגרם, ללא הצדקה לנקיטת שינויים דרקוניים אלו.

עוד מוצע בהוראת הסעיף, כי לבקשה לפטור מהיתר או מעבודות, "תצורף חוות דעת מטעם יוזם המתקן המפרטת את ההשפעות הצפויות על הסביבה כתוצאה מביצוע המיזם החלוץ וכן חלופות שנבחנו"

### **הערות אדם טבע ודין:**

1. על המשרד להגנת הסביבה להנחות ולבדוק את המסמך הסביבתי אשר יוגש על ידי יוזם המתקן. רק באמצעות ליווי ופיקוח של המשרד להגנת הסביבה יהיה ניתן לוודא כי המעקב והפיקוח יהיה מקצועי, אובייקטיבי ובלתי תלוי באופן שאכן ישמור על האינטרס הסביבתי (והציבורי).

### **תיקון חוק אוויר נקי (סעיף 8)**

בסעיף 8 מתבצעים תיקונים בחוק אוויר נקי באופן שיאפשר למנהל המערכת קרי חברת נגה באופן בלתי מוגבל להורות לבעל מקור פליטה טעון היתר לפעול שלא בהתאם להיתר שניתן מכוח חוק אוויר נקי. בכך ניטלו סמכויותיו של המשרד להגנת הסביבה להגביל פליטות ממקורות הפליטה הגדולים בישראל שהן תחנות הכוח הפחמיות ותחנות כוח נוספות. לפיכך, חוק אוויר נקי מאויין מתוכנו העיקרי; דבר זה יגרום להעלאת פליטות של זיהום אוויר וגזי חממה בניגוד למדיניות כל הממשלות הקודמות שהחליטו על סגירת תחנות הכוח הפחמיות ועל הפחתת פליטות של גזי חממה. לא זו אף זו, שתקנות לעניין זה שהיו בעבר בסמכותה הבלעדית של השרה להגנת הסביבה מצריכות עכשיו את הסכמת שר האנרגיה שאינו אמון על איכות הסביבה בישראל.

תיקון זה הוא בעל משמעות קריטית לאיכות הסביבה, לבריאות הציבור ולמאבק במשבר באקלים. תיקון זה אף מסיג לאחור את ההתקדמות בתחום איכות האוויר שהושגה בשנים האחרונות. דוגמא נוספת היא השימוש אפשרי בסעיף זה על מנת להאריך את השימוש בתחנת הכוח רידינג על אף הסיכון לזיהום אסבסט הקיים ממנה. ועוד כהנא וכהנא. ברי כי תיקון זה עלול למנוע מישראל לעמד ביעדים הלאומיים להפחתת הפליטות.

מעבר להתנגדותנו העקרונית הנ"ל לכל ההסדר המוצע, נבקש להתנגד במיוחד לסעיפים הבאים:

1. בסעיף 22א – "הפעלת תחנת כח במצבי סיכון" - שתתווסף לחוק אוויר נקי אחרי סעיף 22 מופיעות הגדרות ל- "מצב סיכון" ול- "פגיעה". הגדרות אלו הן כה מעורפלות ורחבות, עד שהן

תאפשרנה למנהל המערכת הפעלה בלתי מוגבלת ובלתי מבוקרת של תחנות כח ב- "מצבי סיכון" לכאורה, שכן אם "מצב סיכון" הוא חשש לפגיעה שבעל רישיון לניהול המערכת צופה, האי שאין כאן כל הגדרה האם חשש זה הוא גדול או קטן, סביר או בלתי סביר, וכדומה. כמו כן "פגיעה" מוגדרת כ"הפסקה של אספקת החשמל לצרכנים, עקב חוסר ביכולת הייצור או ההולכה של חשמל...". גם כאן אין כל הגדרה או קריטריון האם הפסקת אספקת החשמל תהיה ארוכה או קצרה, תתרחש באזור מצומצם או רחב, וכדומה. כך, ניסוחים אלו יאפשרו לבעל הרישיון לניהול המערכת להפעיל בניגוד לחוק אוויר נקי כמה תחנות כוח שיחפוץ, למשך כמה זמן שיחפוץ מכל סיבה שיחפוץ, שאותה הוא יגדיר כרצונו כ- "מצב סיכון".

2. בסעיף ב(1) "מנהל המערכת פועל בהתאם להנחיות הממונה, אשר ייקבעו בהסכמת מנהל המערכת"; כך, בניסוח מעגלי זה, נקבע העיקרון האבסורדי שמנהל המערכת הוא הקובע בפועל את הכללים וההנחיות שיחולו עליו עצמו, שכן הוא זה שמכתיב לממונה אילו הנחיות הממונה יכול להשית עליו.