

רמת הפירוט הנדרשת של תכנית בעלת השפעה ניכרת

מאת עו"ד צבי שוב, ומר עומר עבאדה, מתמחה

שם ומספר הליך: עע"ם 2605/18 עיריית חיפה נ' אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה

ואח'

ערכאה: בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מנהליים.

תאריך פסק הדין: 28.7.2019

ב"כ המערערים: עוה"ד ישי שנידור, ימית קליין, קרן גולדשמידט.

בית המשפט העליון קיבל באופן חלקי ערעורים שהוגשו כנגד החלטת בית המשפט לעניינים מנהליים בחיפה בעניין עתירות שהוגשו כנגד החלטת מוסדות התכנון ובניה לאשר את תכנית חפ/1200/ב (להלן: "התכנית") שמטרתה הרחבת מתחם בתי הזיקוק בחיפה (להלן: "בזן"). התכנית עניינה להסדיר את התכנון במתחם בזן, לקבוע ייעודי קרקע לתעשייה עם הנחיות מיוחדות לשמירה על איכות הסביבה ולהפחתת סיכונים.

הטענה המרכזית של המערערות הינה שהתכנית מאפשרת מתן היתרי בנייה מכוחה, למרות שאין בה את הפירוט הנדרש להוצאתם של היתרים אלו. בנוסף, נטען שהתכנית אושרה על יסוד תשתית עובדתית חסרה, ובכלל זאת שהפרסום על הפקדת התכנית היה חסר, כשלא ניתן היה להבין ממנו את תוספת הבנייה המשמעותית שנכללה בה.

בית המשפט העליון קבע כי רמת הפירוט הנדרשת לשם הוצאת היתר בניה נקבעת בהתאם לאופי הבקשה להיתר, כלומר, בהתאם לסוג הבנייה המבוקש ובכפוף למידת ההשפעה שצפויה להיות לבנייה המבוקשת על סביבה. ככל שהשפעה זו משמעותית יותר, כך רמת הפירוט של התכנית צריכה להיות גבוהה יותר. החשיבות של מנגנון זה הינה שקיפות ומתן אפשרות לציבור להשתתף בהליך התכנון.

התכנית בענייננו קובעת מהם ייעודי הקרקע האפשריים הנכללים בשטח התכנית, ובהם ייעודם של תא שטח 500, ותא שטח 502 – הם עיקר המחלוקת. בתכנית נקבעו השימושים המותרים, כאשר בקריאתם לא ניתן שלא להתרשם מהיקף השימושים התעשייתיים למתקנים שבנייתם הותרה, מניסוחם הגורף, ומכך שהלכה למעשה לפי התכנית ניתן לבנות בהם כמעט כל מתקן הנחוץ לפעילותם של בתי הזיקוק ויתר המפעלים במתחם בזן. נראה כי למעט מגבלות מעטות, אין בתכנית מגבלות או הנחיות קונקרטיות בדבר האופן בו ייבנו המתקנים שנועדו לשימושים שנקבעו והיא מאפשרת להקים בכפוף להליך רישוי בלבד, דבר מקנה ליזמים חופש פעולה נרחב להקים מתקני ייצור בשני תאי שטח שייעודם "אזור תעשייה עם הנחיות מיוחדות", לכן נראה שאין הוראות או קווים מנחים לעניין תיחום כל אחד מהשימושים.

מכאן, היות והתכנית עוסקת במגוון רחב מאוד של שימושים תעשייתיים המשפיעים בצורה ניכרת על הסביבה, ובשל הקרבה גיאוגרפית של אותם מבנים ומתקנים לריכוזי אוכלוסייה, נקבע כי אין מקום להסתפק בפירוט הנדרש המפורט בסעיף 145 (ז) לחוק התכנון והבניה, אלא על התכנית להכיל פירוט נוסף אודות סוגי המתקנים הספציפיים, מיקומים ספציפיים והנחיות ספציפיות לפי סוג השימוש.

נוסף על כך, היעדר מידע מדויק זה אף פוגע ברמת הדיוק של תסקיר ההשפעה על הסביבה המוגש במסגרת התכנית, שכן בעריכת התסקיר אין אפשרות לכלול את הנתונים הקשורים בהפעלת מתקנים אלה. לכן, היעדר רמת פירוט גבוהה מוביל לכך ש"הבחינה הסביבתית שגובשה כחלק ממנגנון ההיתר אינה מספיקה כדי להבטיח את האינטרס הציבורי כתוצאה מפיתוח נוסף של מתחם בזן".

כמו כן, לעניין הפקדת התכנית, נקבע כי אין להתערב בקביעת בית המשפט המחוזי, שקבע כי גם אם היה מקום לצרף את נספח המצב הקיים לתכנית (כטענת המערערות), נוכח צירופו בהליך הערר וההזדמנות שניתנה לצדדים בערר להגיב עליו, אין בכך שהנספח לא צורף לתכנית שהופקדה כדי להביא לתוצאה של בטלות התכנית. יתרה מכך, בהינתן העובדה שעיקר טעמן של ההתנגדויות נגזרות מהמפגע הסביבתי הפוטנציאלי העתידי ובהיבט זה לא נחסמה דרכם של מתנגדים פוטנציאליים להגשת התנגדויות, יש להחיל את דוקטרינת התוצאה היחסית ולקבוע כי חרף הפגם בתשתית העובדתית אין מקום לבטל את ההחלטה לאשר את התכנית.

בית המשפט קבע לעניין תוכנה של הודעת ההפקדה, כי גם אם בנסיבות המיוחדות של המקרה היה מקום לפרט יותר בנושא הרחבת המתחם כבר בשלב הפרסום, נוכח כך שבהודעה על ההפקדה צוין כי בתכנית ישנן קביעות לגבי הוראות הבנייה באזור תעשייה עם הנחיות מיוחדות וכן הנחיות למתן היתרי בניה, נקבע כי ניתן היה להבין שהתכנית כוללת גם את התוספת האמורה, באופן המחייב בדיקה פרטנית של מסמכי התכנית. טענות אלו לא מובילות לפגם היורד לשורשו של ההליך התכנוני.

בית המשפט העליון קיבל את הערעור, אולם, קבע כי אין מקום להורות על ביטול התכנית בשל הליך התכנון הארוך ובשל חשיבות התכנית לכלכלה באזור, וחלף זאת הורה על החזרת התכנית למועצה הארצית על מנת שזו תדון ותקבע בתוך שנה אילו סוגים של מתקנים מצריכים תכנון מפורט. במידה והמועצה הארצית לא תעמוד במועד שנקבע התכנית תבוטל.