

המבקשת להצטרף:

צלול - עמותה לאיכות הסביבה, ע.ר. 580350940
ע"י ב"כ עוה"ד חיה ארז ו/או עוה"ד חגי קלעי ו/או עוה"ד אוהד רוזן
מרח' מזא"ה 22, תל אביב 6521337
טל: 03-9070770, 052-5616005 פקס: 03-9070771

בעניין:

1. **עמותת "ירוק עכשיו" (ע.ר. 580493096)**
2. **ועד כפר אדומים כפר שיתופי להתיישבות קהילתית בע"מ (מ.א. 570025635)**
3. **ועד שכונת אלון בכפר אדומים אגודה שיתופית בע"מ (מ.א. 570030783)**
4. **ועד שכונת נופי פרת בכפר אדומים אגודה שיתופית בע"מ (מ.א. 570031179)**
5. **ועד מצפה יריחו - אגודה שיתופית להתיישבות קהילתית בע"מ (מ.א. 570025544)**
כולם באמצעות הראל ארנון ושות' - עורכי דין
מרח' הרטום 16, ת"ד 45151, ירושלים 9145101
טל': 02-6509100, פקס: 02-6509110

העותרות

- נגד -

1. **עיריית מעלה אדומים**
מרח' דרך קדם 3, מעלה אדומים
2. **המשרד להגנת הסביבה**
3. **משרד האוצר**
4. **המנהל האזרחי ביהודה ושומרון**
באמצעות פרקליטות המדינה - מחלקת בג"צים
רח' צלאח א-דין 31, ירושלים 9711054
טל': 073-3925590; פקס: 02-6467011

המשיבים

בקשה הצטרפות לעתירה למתן צו על תנאי כידידת בית המשפט

המבקשת, צלול - עמותה לאיכות הסביבה (להלן: "עמותת צלול", או "העמותה"), תבקש את בית המשפט הנכבד לצרפה כצד לעתירה שבכותרת במעמד ידיד בית משפט, על מנת לאפשר לה להביא בפני בית המשפט את עמדתה בעניין התכנון ליתן היתר בנייה להקמת מתקן להשבת אנרגיה מפסולת באתר "השומרונני

הטוב" (להלן "מתקן להשבת אנרגיה מפסולת" או "מתקן לטיפול תרמי בפסולת" או "השומרוני הטוב"), מכוח תכנית מס. 58/420/7 – אס"פ מישור אדומים (להלן גם: "התכנית").

כפי שיפורט להלן, למבקשת מומחיות ייחודית במפגעים סביבתיים, הפוגעים בצדק החלוקתי והסביבתי, והמהווים סכנה לביטחון הסביבה ולבריאות הציבור ופעילות להסרתם אל מול מקבלי ההחלטות והציבור.

למבקשת ניסיון של שנים במאבק לקידום מדיניות ממשלתית ראויה לטיפול בפסולת, וזאת לנוכח הנזקים האדירים לחיי האדם ולבריאותו ולבריאות הסביבה הימית והיבשתית, לרבות זיהום חמור של הקרקעות, מי התהום, הים והאוויר, שנגרמים בעקבות העלייה בכמויות הפסולת וטיפול לקוי בה.

המבקשת נאבקת למען יישום המדיניות שאומצה על-ידי המדינה, בהלימה לדירקטיבת האיחוד האירופאי לטיפול בפסולת, המציבה בראש סדר העדיפויות הפחתה במקור, שימוש חוזר, מחזור, ורק לבסוף, כפתרון שיורי, הפקת אנרגיה מפסולת והטמנה ("היררכיית הטיפול בפסולת").

הבקשה מוגשת בשלב מוקדם של ההליך, טרם הגשת תגובת המשיבות, ולכן לא צפויה להיווצר כל פגיעה בזכויות הדיוניות של מי מהצדדים.

פתח דבר

1. עניינו של ההליך, בהחלטת המשיבים 2-4 לקדם הקמת מתקן לטיפול תרמי בפסולת במישור אדומים, הוא מתקן "השומרוני הטוב". בהקשר זה, בחרו היזמיות, שהן גם רשויות ציבוריות, לקדם את הקמת המתקן באמצעות שת"פ עם קבלן פרטי (במתכונת של BOT).
2. ביום 11.5.2020 התברר כי המשיבות החליטו לקדם הליך מכרזי להקמת המתקן תרמי על ידי קבלן פרטי, והמציעים במכרז (שטרם התפרסם) יתבקשו להציע הצעות בקשר עם – תכנון המתקן והקמתו, מבלי שתקדם לכך הגשת בקשה לשינוי התוכנית החלה על השטח, היא תוכנית 58/420/7 אס"פ מישור אדומים.
3. במסגרת העתירה, טענו העותרים כי נפלו פגמים שונים בהחלטת המשיבים 2-4, ובעיקר, כי תוכנית 58/420/7 אינה מאפשרת הקמת מתקן פסולת תרמי (ומשכך, מתן היתר למתקן פסולת תרמי יהיה בגדר סטיה ניכרת מהתוכנית וחריגה מסמכות) ולחילופין, כי היא אינה מפורטת דיה על מנת שניתן יהיה להקים מכוחה מתקן לטיפול תרמי בפסולת. עוד טענו העותרים, כי ההחלטה על קידום המיזם בדרך של מכרז להתקשרות עם גורם פרטי, וקידום פעולות להוצאת המיזם אל הפועל ללא עריכת שינוי בתוכנית, היא החלטה העומדת בפני עצמה. בהתאם להלכה הפסוקה, חלה חובה על הטוען לפגם בהליך מכרזי לעורר את טענתו במועד המוקדם ביותר האפשרי, בשים לב להסתמכות האפשרית של צדדים שלישיים ולמורכבות הליכים מכרזיים.
4. בהקשר זה, לא יכולה להיות מחלוקת כי על פי הלשון הפשוטה של תוכנית 58/420/7 היא מאפשרת להקים אתר **הטמנת פסולת** בלבד. עוד אין ספק שלא נערך בקשר עם התוכנית כל תסקיר השפעה על הסביבה, שבחן את ההשפעות הסביבתיות של הקמת מתקן לטיפול תרמי בפסולת, וכי לא התקיים כל דיון, במסגרת הליכי אישור התוכנית, בחלופה זו.
5. עמדת המשיבים, כעולה ממכתבם מיום 11.5.2020, היא כי ניתן לפרש בהרחבה את תוכנית 58/420/7, כך שתאפשר לשנות את יעוד הקרקע של "מתקנים הנדסיים" ליעוד של "מתקן לטיפול תרמי בפסולת", ללא צורך בשינוי תכנית. זאת תוך מתן פרשנות שהלשון אינה סובלת למהות היעוד, שעניינו במובהק הקמה של מתקנים התומכים באתר הטמנה, כעולה מרשימת השימושים המותרים בו: מפעלי מיון, מיחזור וטיפול בפסולת, למשל, באמצעות קומפוסטציה, מתקנים הקשורים לניצול ביוגז, שהוא תוצר של הטמנה, מתקנים לטיפול בתשטיפים, שגם הם תוצר של הטמנת פסולת וכדומה.
6. המבקשת להצטרף היא עמותה בעלת מומחיות ארוכת שנים בהגנה על הסביבה, אשר הובילה עשרות הליכים ציבוריים ומשפטיים שעניינים צמצום מפגעים סביבתיים.
7. המבקשת להצטרף מעוניינת להציג לבית המשפט הנכבד, על בסיס מומחיותה, שניים מעקרונות העל של המשפט הסביבתי, כפי שפותחו בספרות, בדין ובפסיקה, וליישם על נסיבות המקרה, ואלו הם:
 - א. **עקרון הצדק החלוקתי והסביבתי** – ובמסגרתו צמצום מפגעים ומקסום תועלות; הפנמת עלויות והחצנות סביבתיות על ידי גורמי מפגעים; ושיוויון בהקצאת סיכונים סביבתיים.

ב. עקרון הזהירות המונעת.

8. כפי שיפורט להלן, עקרון היסוד של צדק סביבתי, של הפחתת עלויות סביבתיות ומקסום תועלות חברתיות, לא זכה לכל משקל בהחלטת המשיבים 2-4. בהקשר זה, משהמחוקקים אימצו במפורש בכל הנוגע לניהול סיכונים סביבתיים את המתודולוגיה של עריכת תסקיר השפעה על הסביבה (לרבות בחינת חלופת 0), יש להעדיף פירוש המקיים את עקרון הצדק הסביבתי, על פירוש המצמצם אותו.
9. הדברים הם בבחינת מקל וחומר, משעסקינן במקרה של העברת פסולת מחוץ לגבולות המדינה, ולשטח מוחזק. העברה שכזו, לא זו בלבד שגורמת לאי הפנמה של עלויות סביבתיות, אלא מעוררת חשש משמעותי של הקצאה לא שוויונית של מפגעים סביבתיים, בניגוד לדין הבינלאומי.
10. בהמשך לכך, הבחירה לנסות ולעקוף את ההליך התכנוני, ממילא מונעת כל בחינה, בהתאם לאמות מידה מקובלות, של המיזם מבעד לעקרון הזהירות המונעת. זאת, חרף העובדה שהחלטת הממשלה בקשר למתקן מחייבת את המשיבים 2-4 להחיל על המתקן את הנורמות שיקבעו לגבי מתקנים דומים שיוקמו בישראל. נורמות אלו נקבעו בפרק הפסולת של תמ"א 1, שנכנסה לתוקף ביום 30.1.2020, ואשר מעגנת בצורה ברורה את עקרון הזהירות המונעת ואוסרת על הסבה של אתרי הטמנה למתקנים תרמיים באמצעות היתר בניה.
11. במסגרת זו, כפי שיפורט להלן, אין מדובר במיזם נפוץ ומוכר, אשר הסיכונים ממנו ידועים. מדובר באתר ראשון מסוגו בארץ, שאין כל נתונים שמאפשרים להשוותו למתקנים אחרים דומים בעולם (בין היתר מהטעם שתמהיל הפסולת אינו ידוע ומהטעם שמתקנים דומים בחו"ל מטפלים לרוב בנפחי פסולת קטנים בהרבה). יתרה מכך, כבר מהניסיון בעולם, בקשר למתקנים קטנים יותר, ידוע כי מתקני השבת אנרגיה מפסולת עלולים לגרום מפגעים סביבתיים ובריאותיים משמעותיים ביותר.
12. במקום להקים את המתקן, כפי שמתווה תמ"א 1, לאחר הליך תכנוני מלא הבוחן גם את החלופות למתקן, קובע את דרכי איסוף המידע במבט צופה פני עתיד, מציב אמות מידה ויעדים לבחינת אפקטיביות המתקן וכיו"ב, בוחרים המשיבים לקדם את ההקמה ללא כל הליך מנהלי תקין ומבלי שנאספה כלל תשתית עובדתית רלבנטית.
13. לא זו אף זו, אלא שביום 5.8.2020 פורסם כי **השרה להגנת הסביבה החליטה לבחון מחדש את אסטרטגיית הטיפול בפסולת באמצעות מתקנים להשבת אנרגיה מפסולת ולהקפיא את קידום התוכניות להקמת מתקני שריפת פסולת בחירייה, בצומת מורשה ובאשדוד**, על מנת שלא ליצור "עובדה מוגמרת", ולאפשר לקיים בחינה מחודשת לגבי מדיניות ארוכת טווח לטיפול בכלל זרמי הפסולת. כך בתחום ישראל, אך לא כך, מסתבר, מחוץ לתחומי הקו הירוק.
14. בטרם נעבור לבקשה לגופה נציין, כי נוכח החלטת ממשלה 2684, שלשונה ברורה; נוכח ההוראות הברורות של תמ"א 1; ונוכח העובדה כי הדין החל באזור אינו מאפשר סטייה מהוראות תוכנית בשלב הרישוי (בשונה מהגמישות המוגבלת הקיימת בדין בישראל) ספק אם נדרש מהלך של פרשנות תכליתית על מנת להגיע למסקנה כי קידום המיזם באמצעות היתר בניה מהווה חריגה מסמכות כמו גם התנהלות החורגת בצורה קיצונית ממתחם הסבירות.

15. זאת, נוכח ההלכה הפסוקה והמושרשת כי מקום בו לשון הדין ברורה, אין נדרשים כלל לפרשנות התכליתית (ראו לדוגמא: בג"ץ 7755/14 צלול - עמותה לאיכות הסביבה נ' הממונה על ענייני הנפט (28.12.2016)).

16. יחד עם זאת, מאחר שהחלטת המשיבים 2-4 כולה נאחזת בפרשנות יצירתית ומרחיקת לכת של תוכנית 58/420/7 ושל הדין החל, ישנה חשיבות ראשונה במעלה שיעמוד בפני בית המשפט הנכבד ניתוח תכליתי של התוכנית והדין החל, בהתאם לעקרונות היסוד של המשפט הסביבתי (ונוכח, כי מדובר בהחלטה עצמאית, שנעשתה תוך חריגה מסמכות וחוסר סבירות קיצוני, ומשכך ניתן לתקוף אותה במישרין, וראו בעניין זה לדוגמא: פסק דינו של כב' השופט עמית בעע"מ 317/10 שפר נ' יניב, בפס' 15 (23.8.2012)).

17. מכאן, לבקשת ההצטרפות עצמה.

א. המבקשת עומדת בתנאים שנקבעו בפסיקה לצירוף במעמד של ידידת בית משפט

א.1. הצטרפות כידיד בית משפט – מסגרת נורמטיבית

18. להלן נעמוד, בקיצור המתחייב, על מקומו של מוסד "ידיד בית המשפט" בדין הישראלי, ועל המבחנים שנקבעו להתרת צירופו של גורם שלישי – חיצוני לסכסוך הקונקרטי – כידיד בית-משפט.

19. מוסד "ידיד בית המשפט" אינו מעוגן באופן מפורש בחקיקה הישראלית, וברובו הוא יציר הפסיקה. בשנים האחרונות התגברה המגמה של הצטרפות ארגונים ציבוריים להליכים, מתוך מטרה להרחיב את היריעה, לסייע לבית המשפט בהצגה בהירה ומלאה של ידע מתחום מומחיותו, ולהביא לפניו היבטים עקרוניים החורגים מעניינם הספציפי של הצדדים להליך:

"ידיד בית משפט" הוא "אמצעי פרוצדורלי דרכו רשאי צד, שאינו אחד המתדיינים הפורמליים בהליך השיפוטי, להציג עובדות המצויות בידו או להציג את עמדתו בפני בית המשפט כדי לעזור לו במילוי מלאכתו השיפוטית" ... בעבר, שימש מוסד "ידיד בית משפט" להצגת עמדה ניטרלית על ידי צדדים אובייקטיביים בלבד, ואולם במרוצת השנים התפתח מוסד זה כך שגופים שונים, המייצגים אינטרסים של קבוצות שונות בחברה, וכן גופים החורטים על דגלם הגנה על זכויות אדם ואזרח, החלו להשתמש בו על מנת לקדם את מטרותיהם. ואכן, מחקרים שנערכו בנושא גילו כי אחד מהגורמים המרכזיים שהביאו להתפתחות מוסד "ידיד בית משפט" הוא עלייתם של הארגונים מהמגזר השלישי, אשר חשיבותם בעיצוב המציאות החברתית הביאה גם לעליית פועלם בעולם המשפטי. " (ע"א 7842/16 אדם טבע ודין נ' צדוק לוי פירסק (27.9.17), (להלן "עניין קצא"א))

20. מוסד "ידיד בית משפט" הוכר לראשונה בשיטת המשפט הישראלית במ"ח 7929/96 קוזלי נ' מדינת ישראל, פ"ד נג"ד (1) 529 (1999), בו נקבעה ההלכה לגבי המבחנים הנדרשים על מנת שיינתן לגוף כלשהו מעמד של ידיד בית המשפט:

"אכן, בטרם תינתן לגוף או לאדם הזכות להביע את עמדתו בהליך בו אין הוא צד מקורי, יש לבחון את תרומתה הפוטנציאלית של העמדה המוצעת. יש לבחון את מהות הגוף המבקש להצטרף. יש לבדוק את מומחיותו, ניסיונו והייעוץ שהוא מעניק לאינטרס בשמו הוא מבקש להצטרף להליך. יש לברר את סוג ההליך ואת הפרוצדורה הנוהגת בו. יש לעמוד על הצדדים להליך עצמו ועל השלב בו הוגשה בקשת הצטרפות. יש להיות ערים למהותה של הסוגיה העומדת להכרעה. כל אלה אינם קריטריונים ממצים. אין בהם כדי להכריע מראש אימתי יהא מן הדין לצרף צד להליך כידיד בית המשפט ומתי לאו. בה בעת, יש לשקול קריטריונים אלה, בין היתר, טרם יוחלט על צירוף כאמור. " (שם, בעמ' 555).

21. בעקבות הלכת קוזלי התקבלו בקשות הצטרפות רבות כידיד בית משפט מצד ארגונים ציבוריים ובתי המשפט גילו נכונות לאפשר במקרים המתאימים את צירופם של ידידי בית המשפט, כאשר סברו שידע, המצוי בתחום מומחיותם של המבקשים, עשוי לסייע להכרעה במקרה הנדון.

א.2. יישום על ענייננו: בקשת צלול להצטרף כידיד בית המשפט בעתירה דנן

22. בהתאם למבחנים שנקבעו על-ידי הנשיא ברק בפרשת קוזלי ולפסיקת הערכאות השונות בעקבותיו ראויה בקשה זו להיענות, וזאת לאור יכולתה של המבקשת לסייע לבית המשפט הנכבד בבירור הפן הציבורי והסביבתי של הסוגיה שבמחלוקת, והמשקל שיש ליתן לו בשיקולי בית המשפט. זאת, בשל מומחיותה הייחודית, והיותה גורם ציבורי מקצועי, שאין לו אינטרס פרטי במחלוקת שבין הצדדים.

23. **המבקשת, צלול - עמותה לאיכות הסביבה**, נוסדה ב-1999 במטרה להגן על הים, המים והנחלים בישראל, לחתור לים צלול ולנחלים נקיים ולפעול במקומות בהן קיימת "שתיקה שלטונית" בנושאים אלו, כלומר מקום בו קיים החוק או החובה לפעול, אולם השלטון, מסיבות שונות, לא פועל. כיום נחשבת המבקשת כשומרת הסף של הים ושל הנחלים בישראל והיא פועלת להפסקת זיהום הים התיכון על-ידי רשויות מקומיות, תאגידים ומפעלים, ובמגוון אמצעים להעלאת הנושא על סדר היום הציבורי: פרסום עבודות ומחקרים המופצים למקבלי החלטות ולציבור הרחב, ארגון כנסים, ייזום דיונים הקשורים בים בכנסת, השתתפות בוועדות תכנון ועתירות לבתי המשפט. לצורך עבודתה מפעילה המבקשת צוות מגוון הכולל אנשי מקצוע מתחומים שונים: אנשי סביבה, אנשי אקדמיה, אנשי הסברה, עורכי דין, מתנדבים ועוד.

24. המבקשת, כגוף ציבורי מוכר העוסק בנושאי הגנת הסביבה, צורפה כבר בעבר כידידת בית המשפט, בהליכים משפטיים בנושאים סביבתיים (ראו עפ"א 17-02-32954 **חיפה כימיקלים בע"מ נ' עיריית חיפה** (21.2.2017), ת"צ 17-05-6135 **חובב נ' איגוד ערים דרום שרון המזרחי (ביוב)**). המבקשת, על יסוד הכרת הפסיקה במעמדו של עותר כן ורציני המצביע על בעיה ציבורית אשר פתרונה דרוש למען הצדק (בג"צ 217/80 **סגל נ' שר הפנים**, פ"ד לד (4) 429 (1980)), הוכרה כבעלת זכות עמידה להגיש עתירות במסגרת מאבקים עקרוניים ותקדימיים הנוגעים להגנה על הסביבה והים (ראו, לדוגמה, בג"ץ 7755/14 **צלול - עמותה לאיכות הסביבה נ' הממונה על ענייני הנפט** (28.12.16), בג"ץ 332/00 **צלול נ' רשות הנמלים והרכבות** (29.5.2000), עת"מ 4152/07 **צלול נ' הועדה למתן היתרים להזרמת שפכים לים** (25.6.2007), בג"ץ 7995/15 **צלול - עמותה לאיכות הסביבה נ' הרשות הממשלתית למים וביוב** (24.3.2019), עת"מ 69378-02-19 **צלול - עמותה לאיכות הסביבה נ' ראש אגף איכות אויר ושינוי אקלים** (7.7.19)).

25. בהקשר הנוכחי, עמותת צלול מובילה את המאבק בשימוש במוצרי פלסטיק חד-פעמיים בארץ. היא יזמה את פרויקט "עיר ללא פלסטיק" בהרצלייה – פיילוט להפחתת השימוש בפלסטיק חד פעמי בעיר שלמה (בניין העירייה, המגזר העסקי, מערכת החינוך ובתי התושבים), קידמה את חוק השקיות המטיל על רשתות השיווק לגבות תשלום בעבור שקיות ומונע את חלוקתן בחינם. ואכן, דרישת התשלום צמצמה את השימוש בשקיות ב-80%. היא דורשת את החלת חוק הפקדון גם על מכלי משקה גדולים (כיום החוק חל רק על מכלים קטנים) במטרה למנוע את זיהום השטחים הפתוחים והים ולעודד את מיחזורם. העמותה מטפלת גם בתלונות תושבים על מפגעי פסולת, וכך לדוגמה, פניויה הובילו לתחילת הליכי אכיפה מנהליים של הרשות המקומית בבקעת הירדן במפגעים שנוצרים באתרי קומפוסטציה באזור.

26. העמותה פועלת למען קידום פתרונות העונים לעקרונות כלכלה מעגלית, בכלל זה: הפחתה משמעותית של צריכה במקור במסגרת זו התנגדה לכוונת משרד החקלאות לעסוף תוצרת חקלאית

בפלסטיק; הפרדת פסולת באמצעות פחי אשפה יעודיים ודרישה מהרשויות להציב מספיק פחי מיחזור, מיקסום אחוזי המיחזור של כלל החומרים, חינוך והסברה למגזרים השונים ביניהם המגזר הדתי והחרדי והמגזר הערבי. עמדה זו פורטה, בין היתר, בנייר עמדה משותף למספר ארגוני סביבה בנושא מדיניות טיפול בפסולת, אשר הופץ ביולי 2020 לשרה להגנת הסביבה ולמנכ"ל המשרד וכן לוועדת הפנים והסביבה של הכנסת ולוועדה לתשתיות לאומיות במנהל התכנון, לקראת הדיון שקיימה בנושא הקמת אתרי טיפול תרמיים.

נייר העמדה מיולי 2020 מצ"ב כנספח 1 לבקשה

27. אשר על כן, תרומתה של המבקשת להליך דגן מבוססת על היותה בעלת מומחיות וניסיון רב שנים במאבקים כנגד מפגעים בטיחותיים וסביבתיים; על מעורבותה בקידום מדיניות ועשייה בתחום הפחתת הפסולת במקור והטיפול בפסולת, ולאור כך שאין לה אינטרס ישיר או עקיף בתוצאות ההליך, למעט טובתו של הציבור כמכלול.

28. עוד יצוין כי הצטרפות המבקשת להליכים לא תכביד עליהם, שכן הבקשה מוגשת בשלב מוקדם בהליך, טרם הגשת התגובה לעתירה.

עמדת המבקשת להצטרף

29. כפי שיפורט מיד, לעמדת המבקשת להצטרף יש להתחשב בשיקולים של צדק סביבתי, ובעקרון הזהירות המונעת, במסגרת ההכרעה במחלוקת הפרשנית שנפלה בין העותרים לבין המשיבים.

30. בדיונו להלן, נעמוד **בחלק הראשון** על הרקע הסביבתי והתכנוני הרלבנטי. **בחלק השני** נעמוד על עיקרון הצדק החלוקתי והסביבתי ויישומו בנסיבות המקרה הנוכחי. **בחלק השלישי** נעמוד על עקרון הזהירות המונעת ויישומו במקרה הנוכחי.

ב. רקע סביבתי ותכנוני

1.1. ההיסטוריה התכנונית והרגולטורית של המשרפות בישראל ובשטחים

31. הטיפול הכמעט בלעדי בפסולת בישראל הוא באמצעות הטמנה. המודעות לנזקים העצומים מהטמנת פסולת עלתה עם השנים, כשבמשך שנים ההתמקדות העיקרית הייתה בצמצום נזקים באמצעות הסדרת ההטמנה. בהתאם, בשנת 1989 אושרה תמ"א 16, שקבעה את ההליך התכנוני להקמת אתרי פסולת, את הסטנדרטים להקמת האתרים, ואת החובה לסגור מטמנות לא מוסדרות.

32. הצורך בתמהיל של הטמנה ומחזור עלה במסגרת תוכנית אב לטיפול בפסולת מוצקה בישראל משנת 2006, ובהמשך, בשנת 2007, נקבע היטל הטמנה, שנועד להביא להפנמת העלויות של פגיעה במשאבי טבע ובבריאות וברווחת האדם בעקבות הטמנת הפסולת. בשנים הבאות (2009), הגדיר המשרד להגנת הסביבה כיעד הפחתה משמעותית של כמות הפסולת המוטמנת. בשנת 2012, במסגרת הדיונים על תכניות אב לפסולת במחוז ירושלים, השיח הורחב עוד ונוספה התייחסות לקידום מתקנים אנאירוביים וקומפוסטציה.

33. שריפת פסולת עלתה על סדר היום הציבורי כבר בשנת 2006, כתחליף להזרמת הבוצה של השפד"ן לים. פתרון השריפה עמד במוקד ויכוח ציבורי, והמבקשת, עמותת צלול, הובילה את ההתנגדות לו,

בטענה, שהתוצאה תהיה העברה של הזיהום מהים לאוויר. בבסיס ההתנגדות עמדה העובדה, שמתקני שריפת פסולת ישנים ידועים כמפגע סביבתי ובריאותי (נתון המצוין גם בדו"ח שכתבה ד"ר סינייה נתניהו, שצורף כנספח לעתירה (להלן: "דו"ח נתניהו", שם עמ' 15)). המאבק נחל הצלחה ופתרון השריפה הוחלף בטיפול אנאירובי בבוצה והפיכתה לתוסף קרקע המדשן את קרקעות הנגב העניות בחומר אורגני וחומרי הזנה.

34. הודעת השר להגנת הסביבה בשנת 2015 על כישלון מדיניות ההפרדה במקור הובילה לחידוש השיח על פתרון הבעיה באמצעות שריפת פסולת. בשלב זה דובר על מתקני שריפה עם טכנולוגיה מתקדמת, שרמת פליטת הזיהום מהם אמורה להיות מצומצמת בהשוואה לרמת הזיהום מהמתקנים הישנים. לעמדת העמותה הכרזת השר היתה מוקדמת מידי, שכן מדובר בתהליכים ארוכי טווח שתוצאותיהם מתחילות להתבהר רק לאחר מספר שנים, והיא חיבלה במאמצי ההפרדה במקור ובקידום הקמתם של מתקני מחזור.

35. בשנת 2017 התקבלה החלטת ממשלה 2684¹ להקמת מתקן השומרוני הטוב לשריפת פסולת (ההחלטה מצורפת כנספח 1 לעתירה).

36. שנה לאחר מכן, בשנת 2018, הוגש לאישור המועצה הארצית לתכנון ובניה, מסמך מדיניות ארצית לקידום הקמת מתקנים להשבת אנרגיה מפסולת עירונית (להלן: "מסמך המדיניות").

37. על-פי מסמך המדיניות, ברוב המדינות המתקדמות תמהיל הטיפול בפסולת עירונית משלב טכנולוגיות מיחזור פסולת עם השבת אנרגיה. המסמך מציין את יעדי המיחזור השאפתניים של האיחוד האירופי לשנת 2030, של מיחזור 65% מהפסולת וצמצום ההטמנה עד ל-10% מהפסולת בלבד. המנגנון המרכזי לעמידה ביעד הוא הפרדת הפסולת במקור. מנגנון שישראל החליטה לנטוש בעקבות החלטת השר להגנת הסביבה דאז, מר אבי גבאי עוד בשנת 2015.

38. מסמך המדיניות מציין עוד, כי ארצות האיחוד האירופי הקימו בעשורים האחרונים עשרות מתקני השבת אנרגיה מפסולת וגם שדרגו את המתקנים הישנים והמזהמים, במטרה לעמוד בסטנדרטים של הדירקטיבה האירופית לעניין פליטות. אלא, שדו"ח נתניהו סותר את האמור במסמך המדיניות. על פי דו"ח נתניהו, רוב המתקנים החדשים שהוקמו מטפלים בכמויות קטנות של מאות טון ביום בלבד, ולכן היקף הפסולת שהם שורפים להשבת אנרגיה, לא עלתה בשנת 2016 על 5.6% מסך כמות הפסולת המיוצרת.

39. מסמך המדיניות מציין, כי שריפת פסולת צריכה להיות פתרון משלים למיחזור, וכי יש להפנות לשריפה רק פסולת שאינה ניתנת למיחזור. עם זאת, נטען בו גם, כי המגמה באיחוד האירופי היא לעודד, במדינות בהן הטמנה מהווה אמצעי עיקרי לסילוק פסולת, קידום מתקנים של השבת אנרגיה כתחליף להטמנה.

¹ החלטה מס. 2684 של הממשלה מיום 28.5.2017 על צמצום פערים חברתיים כלכליים במזרח ירושלים ופיתוח כלכלי

40. דו"ח נתניהו מצביע על כך שהדו"ח אינו מעודכן, כיוון שהאיחוד האירופי נטש את המדיניות של עידוד מתקני שריפה, לטובת מדיניות של קידום כלכלה מעגלית². נתניהו מתבססת על מסמך האיחוד האירופי (ינואר 2017), בנושא הקשר שבין מתקני השבת אנרגיה וכלכלה מעגלית, לפיו הסטת פסולת רבות למשרפות, במקום להפנות אותם למיחזור, פוגעת ביעד של הפחתת ייצור הפסולת. ההסטה, כך נטען, פוגעת במאמץ לחלץ חומרי גלם מפסולת במהלך המיחזור, במקום להשקיע תשומות אנרגיה משמעותיות בניצול משאבי הטבע שיד אדם עוד לא פגעה בהם. בהתאם, האיחוד האירופי שם דגש על הגברת המיחזור, וקורא למדינות החברות שלא להכיר עוד במתקני השבת אנרגיה כמתקנים של אנרגיה נקיה הזכאים לסובסידיות. מדיניות זו, עולה בקנה אחד עם הסכם פריז להפחתת פליטות גזי חממה ועם אסטרטגיית האנרגיה של האיחוד, כיוון שהיא תורמת לצמצום פליטות הפחמן הדו חמצני ופליטות מזהמים נוספים.

2.2. פירמידת הפסולת: נורמת העל לטיפול בפסולת

41. העולם כולו, ומדינת ישראל בכלל זה, מתמודד ומתלבט במציאת פתרונות לבעיה הקשה של הצטברות כמויות אדירות של פסולת, המזהמות את משאבי הטבע שלנו - הקרקעות, מי התהום, הנחלים, האוויר והים, ופוגעות קשה בבריאות האדם וברוחותו, כמו גם במערכות האקולוגיות וביכולתן לספק לנו שירותים חיוניים.

42. ההתלבטות מובילה לכך, שבמדינות רבות ניתן לראות שינויים תדירים במדיניות הטיפול בפסולת. בשאיפה להפוך את הפסולת ממטרד ומפגע למשאב, הדירקטיבה האירופית לטיפול בפסולת אימצה מדיניות הקובעת סדר עדיפויות לשימוש בשיטות שונות לטיפול בפסולת, המכונה "פירמידת הפסולת"³. בראש הפירמידה נמצאת ההפחתה במקור, שאמורה להוביל מראש לצמצום כמות הפסולת המיוצרת, ומתחתיה בסדר העדיפויות נמצאים פתרונות של שימוש חוזר והשבה, באמצעות מיחזור, קומפוסטציה וכו'. פתרונות של השבה באמצעות הפקת אנרגיה מפסולת וסילוק באמצעות הטמנה, נמצאות בתחתית הפירמידה, כאמצעי אחרון לטיפול בכמות מצומצמת של פסולת שלא ניתנת למיחזור.

43. "פירמידת הפסולת" אומצה לאחרונה בפרק הפסולת של תמ"א 41. התמ"א מגדירה כמטרה עיקרית עידוד של תהליכי השבה (מיחזור, קומפוסטציה והפקת אנרגיה), וקובעת תמריצים לקידום ולצמצום סילוק פסולת באמצעות הטמנה. התמריצים כוללים קביעת התניות והטלת מגבלות על הקמת אתרי הטמנה חדשים. כך, נקבע במבוא לפרק הפסולת בתמ"א 1:

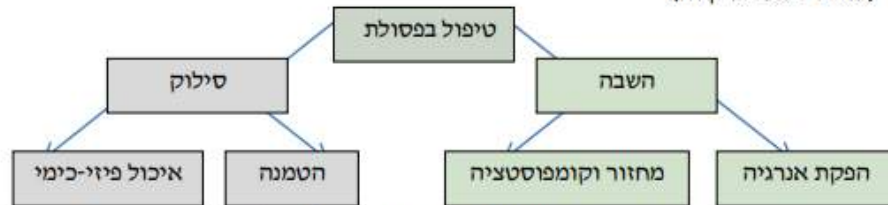
² מסמך המדיניות כלל לא מתייחס לנושא קידום הכלכלה המעגלית באמצעות מיחזור פסולת.

³ Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives

⁴ פרק הפסולת בתמ"א 1 החליף את תמ"א 4/16 פסולת מוצקה

סדרי העדיפות לטיפול בפסולת

הדירקטיבה האירופית (DIRECTIVE 2008/98/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives) מחלקת את הטיפול בפסולת לשני מסלולים עיקריים: **מסלול השבה** - עיבוד הפסולת בדרך המאפשרת שימוש חוזר לרבות מיחזור או הפקת אנרגיה לרבות ההליכים המקדמיים הנדרשים לצורך כך. **מסלול סילוק** - מיזעור הנזק מהפסולת מבלי לעשות בה שימוש. דוגמת הטמנה או איכול פיזי-כימי (שאינו כלול בפרק זה).



תרשים 7 - מערך הטיפול בפסולת

אחת ממטרותיו העיקריות של פרק זה היא לעודד תהליכי השבה, ולצמצם פעולות סילוק בהלימה לעדיפות הקבועה בדירקטיבה. בנוסף, בהתאם לדירקטיבה הטיפול בפסולת יעשה לפי סדר העדיפויות הבא:

1. הפחתה במקור; 2. שימוש חוזר; 3. מיחזור; 4. הפקת אנרגיה; 5. סילוק

כמו כן, ככלל יש לתת עדיפות לטיפול בפסולת בסמיכות למקום היווצרותה, תוך הפרדתה לפי סוגיה.

44. החלטת הממשלה מס. 2684 מקדמת מדיניות דומה במזרח ירושלים ובשטחים שמחוץ לקו הירוק, בהם חוק התכנון ותמ"א 1 שאושרה מכוחו אינם חלים. בהחלטה נקבע כי המשרד להגנת הסביבה יפעל להקמת מתקן מתקדם לטיפול בפסולת של ירושלים והאזור, הכולל השבה לאנרגיה, בשטח פארק המחזור המתוכנן במישור אדומים מזרח.

45. ההחלטה מדגישה כי הקמת מתקן השומרוני הטוב נדרשת לעמוד בסטנדרטים דומים לאלו של מערכת התכנון החלה בתחום הקו הירוק וקובעת, כי הקמת המתקן תהיה:

"במתכונת רגולטיבית וביצועית המבוססת על המתכונת הרגולטיבית והביצועית

שתיקבע לגבי מתקנים מתקדמים לפינוי פסולת המוקמים בישראל, בשינויים

המחוייבים, לפי העניין."

3.ב. קידום מתקן השומרוני הטוב נעשה תוך הפרה של הוראות הדין הברורות

46. בניגוד לאמור בהחלטת הממשלה, קידום מתקן השומרוני הטוב לא נמצא בהלימה לפרק הפסולת בתמ"א 1 ולמדיניות שאומצה על ידי המועצה הארצית לתכנון ובניה ביום 2.1.18, ואשר יושמה בתהליך הקמת מתקנים להשבת אנרגיה מפסולת עירונית בישראל, טרם הקפאתו על-ידי השרה להגנת הסביבה ביום 1.6.2020.

47. כך, בהתאם להוראת סעיף 5 לפרק הפסולת בתמ"א 1, לא יוקם אתר פסולת אלא מכוח תוכנית מפורטת. סעיף 6 לפרק הפסולת, שעוסק בשינויים באתרים, קובע מתי ניתן לאשר שינויים באתרי פסולת. לגבי הוספה או הגדלה של אתרים לטיפול תרמי, נקבע בסעיף 6.1.1 כך:

הוספת אתר לטיפול תרמי יהווה שינוי לתכנית זו, זאת אלא אם מדובר באתר לטיפול

תרמי כדלקמן:

6.1.1.1 אתר לטיפול תרמי בפסולת חקלאית צמחית.

6.1.1.2 אתר טיפול תרמי ראשון במרכיב בלתי פריק ביולוגית של פסולת מעורבת

שאינו בר-מיחזור יאושר בתכנית מתאר ארצית ברמה מפורטת. לאחר אישורו רשאי

מוסד תכנון להוסיף אתרים נוספים לטיפול תרמי כאמור, ובלבד שהתכנית תופקד לאחר היועצות עם ועדת העורכים.

48. סעיף 8 לפרק הפסולת עוסק בהיתרים. בסעיף 8.1, העוסק בהוספת שימושים לאתר הטמנה נקבע כך:

"באתר הטמנה שאושרה לגביו תכנית מפורטת ונקבעו בה תחומי השפעה ומגבלות החלות עליו, ניתן יהיה לאשר בקשה להיתר בנייה לשימושים נוספים של קומפוסטציה ומיון ו/או הטמנה של פסולת מסוג מסוים למעט פסולת מסוכנת ופסולת תעשייתית מאושרת, ובלבד שהתקיימו כל התנאים הבאים:

8.1.1 נערך מסמך סביבתי הבוחן את השפעות השימושים הנוספים וקובע כי תחום ההשפעה של סוג הפסולת שההטמנה ו/או ההשבה בה מבוקשים בהיתר אינו חורג מתחום ההשפעה הקבוע בתכנית לאתר הטמנה, והתקבלה חוות דעת סביבתית מהמשרד להגנת הסביבה למסמך זה.

[...]

49. בהקשר זה נציין, כי במישור המשפט המנהלי – גופי התכנון באזור מתקן השומרוני הטוב פועלים מכוח סמכותו של המפקד הצבאי, כריבון, וממילא, הוא כפוף להחלטות הממשלה (ראו: בג"ץ 7590/14 "במקום" מתכננים למען זכויות תכנון נ' ועדת המשנה להתנגדויות של מועצת התכנון העליונה במינהל האזרחי (10.8.2015) פסקה 7 לפסק דינה של כב' הנשיאה (בדימוס) נאור והאסמכתאות המובאות שם).

50. ממילא, המשיבים 2-3 כפופים במישורין לממשלה, ואינם רשאים לפעול בניגוד להחלטותיה.

51. קרי, מקום שבו מקדמים גופי תכנון הפועלים באזור מכוח המשטר הצבאי תוכניות, או שרשויות מרשויות המדינה פועלות על מנת לקדם בינוי באזור, הן פועלות מכוח סמכות המפקד, ושיקול דעתו של המפקד תחום ממילא בהוראות המחייבות של הממשלה.

52. במקרה הנוכחי, לא יכול להיות ספק כי התנהלות המשיבים היא בניגוד ברור להחלטת הממשלה, המחילה את הוראות תמ"א 1 על הקמת המתקן בשינויים המחויבים, מכל אחד מהטעמים הבאים:

(1) סתירה של סעיף 6 לתמ"א - מדובר בהוספת יעוד של אתר תרמי לאתר הטמנה, אשר מהווה "שינוי" מהתמ"א, ומחייב אישור בתוכנית מתאר ארצית מפורטת. החלת הסעיף בשינויים המחייבים על האזור מביא למסקנה כי ישנה חובה לקבוע את היעוד החדש/ הנוסף בתוכנית מפורטת של המועצה העליונה לתכנון ובניה באזור.

יוזכר בהקשר זה, כי סעיף 6.1.1.2 קובע כי הקמת מתקן תרמי ראשון מחייבת תכנית מתאר ארצית מפורטת.

(2) סתירה של סעיף 8.1 לתמ"א – הסעיף קובע רשימה סגורה של שינויי יעוד שניתן לבצע באתר הטמנה בהיתר, ללא צורך בשינוי התוכנית. הוספת טיפול בפסולת במתקן תרמי אינו בין שינויי יעוד אלו, ומשכך – לא ניתן לבצעו באמצעות היתר בלבד.

(3) **סתירה של סעיף 8.1.1 לתמ"א** – הסעיף מחייב כתנאי (שאינו מספק לבדו) עריכת מסמך סביבתי מתאים. מסמך שכזה לא הוכן בקשר למתקן השומרוני הטוב.

(4) **אי התאמת התוכנית לאופן הטיפול בפסולת** - הוראות התוכנית המפורטת צריכות להיות מותאמות לאופן הטיפול בפסולת, המתחלק על פי תמ"א 1 לשני מסלולים עיקריים ונפרדים: מסלול השבה ומסלול סילוק.

סעיף המטרות בתוכנית מס. 58/420/7 קובע כי מדובר בתוכנית לסילוק פסולת, והוראות התוכנית מותאמות למסלול של סילוק פסולת על-ידי הטמנה, לרבות הגדרת שימושי קרקע מותרים (סעיף 3.1 לתוכנית); התנאים למתן היתר בניה (סעיף 4.1 לתוכנית); ותשתיות הקשורות לאתר הטמנה (ניקוז ותיעול למניעת הזרמת מי נגר ותשטיפים, איסוף וסילוק גז, מערכות איטום בתשתית תאי הטמנה וכו') (סעיף 4.2 לתוכנית). **תוכנית מס. 58/420/7 לא כוללת כלל הוראות רלוונטיות למסלול השבה.**

(5) **קביעת סיווג אתר הפסולת** - תמ"א 1 קובעת רשימת שיקולים שיש להתחשב בהם בעת קביעת מיקום וסיווג אתרי פסולת, לרבות נתונים לגבי מקורות הפסולת ומאפייניה. סעיף 5.1 לתמ"א קובע כך: "מוסד תכנון הדין בתכנית לאתר פסולת שאינו בשטח שמור לתכנון אתר פסולת, ייתן דעתו לנושאים הבאים: ... ראייה אזורית כוללת, לרבות התייחסות למאפייני הביקוש ותפרוסתם, והשתלבות האתר המוצע בפתרון האזורי לטיפול בפסולת" (סעיף 5.1.1 בפרק הפסולת). נתונים אלו הם הבסיס להחלטות לגבי קיבולת האתר, בחירת הטכנולוגיה המיטבית והגדרת האמצעים הנדרשים לצמצום המפגעים הסביבתיים. **תכנית מס. 58/420/7 אינה מתייחסת כלל למקורות הפסולת ולמאפייניה.**

(6) **קביעת הוראות לצמצום פליטות מזהמי אוויר** - סעיף 5.4 לפרק הפסולת בתמ"א 1, קובע כי על התוכנית המפורטת לכלול הוראות למניעת מפגעים, לרבות זיהום אוויר, בהתאם לסוג האתר (סעיף 5.4.4). ולהתנות מתן היתר בניה לאתר השבה בהגשת תסקיר היתכנות להוצאת אנרגיה מהאתר (סעיף 5.4.5);

הוראות איכות הסביבה בתוכנית מס. 58/420/7 רלוונטיות לאתר הטמנה ולא מתייחסות לפליטות לאוויר הצפויות באתר השבה. הן עוסקות, למשל, במניעת חלחול מזהמים לקרקע; בטיפול בעודפי חומרי קרקע חפורים; בהוראות לגבי חומר לכיסוי יומי של הפסולת; בהוראות לאיסוף ביו-גז; סגירה הנדסית של תאי ההטמנה; הרטבת דרכים למניעת מפגעי אבק ועוד (סעיף 5 לתוכנית).

החסר בהתייחסות לזיהום האוויר משריפת הפסולת חמור במיוחד לאור זאת, שחוק אויר נקי אינו חל באיו"ש, שעל כן מן הראוי לכלול כבר בתוכנית המפורטת הוראות מקבילות להוראותיו, במטרה להסדיר את צמצום הפליטות המזהמות באוויר באופן דומה לנהוג בתחומי הקו הירוק.

תכנית מס. 58/420/7 אינה כוללת כל הוראה מקבילה לדרישה לשימוש ב-BAT או הוראה מקבילה להליך של בקשת היתר פליטה לאוויר. הקמת המתקן בהיעדר מקבילה להיתר פליטה לאוויר תעמוד בסתירה חמורה לעקרון הזהירות המונעת.

(7) **סתירה של עקרונות התכנון בפרק הפסולת** – התנהלות המשיבים מלמדת על

התעלמות מעקרונות התכנון של פרק הפסולת. קידום האתר נעשה במנותק מפירמידת הפסולת, מבלי לבחון, ולקבוע הוראות משלימות, בנוגע לצמצום של היקף הפסולת העובר לאתר על ידי שימור חוזר ומחזור.

53. לאותה התוצאה ממש נגיע אם נפנה לבחינת תוכנית 58/420/7 בהתאם לדין החל באזור, הוא צו בדבר חוק תכנון ערים, כפרים ובנינים (יהודה והשומרון) (מס' 418), התשל"א-1971.

54. בעוד שהדין בישראל, מכוח חוק התכנון והבניה, מותיר מתחם שיקול דעת מוגבל לסטות מהוראות התוכנית בשלב הרישוי, הדין הירדני אינו מתיר גמישות שכזו, ומחייב שינוי של התוכנית בכל מקרה של סטיה מהוראותיה.

55. במילים אחרות - גם לו היו נבנים הדברים על פי אמת המידה של הדין בישראל, המאפשר סטיה שאינה ניכרת מהוראות התוכנית, ברי מהפירוט לעיל, שהתנהלות המשיבים וההיתר שהם מבקשים לקדם הייתה מהווה סטיה ניכרת מהוראות התוכנית.

56. מקל וחומר כך, באזור שבו לא ניתן לסטות בשלב הרישוי כלל מהוראות התוכנית, וככל שמאן דהוא מבקש לסטות מהוראות התוכנית החלה, עליו לשנותה.

57. כך, ציין כב' הנשיא פרקש כי:

”שינוי ייעוד של קרקע הוא שינוי מהותי, שאינו בסמכות הועדה המקומית, על פי הדין הירדני. פרשנותה של המועצה שאין היא מבצעת שינוי מהותי, כל עוד סך כל השטחים נשמר, היא פרשנות שמקורה בדין הישראלי” (ת”א (י-ם) 57108-06-13 שלמה נ' המועצה המקומית קדומים (21.12.2016) פסקה 41).

58. לא למותר לציין בהקשר זה, כי על פי תשריט תכנית מס. 58/420/7, עיקר שטח האתר מסומן כשטח ביעוד שטח להטמנת פסולת. היקף השטח המוגדר ביעוד מתקנים הנדסיים, שבו, על-פי הפרשנות הדחוקה של המדינה, ניתן להקים מתקן תרמי לטיפול בפסולת, הוא מצומצם. מכאן, שללא שינוי היעוד של השטח המוגדר להטמנה – שינוי שהדין הירדני אינו מתיר בשלב ההיתר – לא ניתן להקים את המתקן התרמי באתר.

תשריט תכנית מס. 58/420/7 מצ”ב כנספח 2 לבקשה

59. **מהמרובה** – ככל שבית המשפט הנכבד יפסע במשעול של בחינת סמכות המשיבים 2-4 לקדם את ההיתר ולפעול לקידום הקמת מתקן תרמי שלא באמצעות הליך תכנוני, המסקנה היא שמדובר במקרה מובהק של חריגה מסמכות. זאת, שכן החלטת הממשלה, המחייבת במישרין את המשיבים 2-4, מחילה בנסיבות המקרה את הוראות תמ”א 1, ואלו מופרות על ידי המשיבים 2-4 ברגל גסה.

60. וככל שבית המשפט הנכבד יפסע במשעול של בחינת סמכות ועדת התכנון לאשר היתר להקמת מתקן תרמי לטיפול בפסולת, הרי שמדובר במקרה מובהק של העדר סמכות, משהדין הירדני אינו מאפשר שינוי יעוד במסגרת שלב הרישוי. ונציין, כי אפילו לו היה חל הדין הישראלי בשטחים, לא היה ניתן בשלב הרישוי לבצע שינוי יעוד כה מהותי, המהווה סטיה ניכרת מתמ”א 1 לכל דבר ועניין (כפי שהתמ”א קובעת במפורש).

ג. צדק חלוקתי וסביבתי

61. כפי שנפרט מיד, עקרונות הצדק החלוקתי והסביבתי, מקובלים ככלי מדיניות מרכזי בכל הנוגע לסיכונים סביבתיים, ואף קנו אחיזה בהלכה הפסוקה של בית משפט נכבד זה.

62. ישום עקרונות הצדק החלוקתי והסביבתי על נסיבות המקרה דן מביא למסקנה כי החלטה על הקמת המתקן התרמי מכוח היתר בלבד, ללא עריכת תסקיר השפעה של מתקן תרמי לטיפול בפסולת על הסביבה בשלב התכנון, ותוך שינוע פסולת מישראל לשטחי האזור, מהווה חריגה קיצונית ממתחם הסבירות.

1.1. צדק חלוקתי וסביבתי – כללי

63. התפישה של צדק סביבתי וחלוקתי כנורמות משפטיות התפתחה בדין הישראלי בד בבד עם המהפכה החוקתית בשנות התשעים, לצד שינוי תודעתי נרחב בכלל השיח המשפטי, הסביבתי והכלכלי. שינוי זה נבע מההבנה כי משאבי טבע וסביבה הם משאבים מוגבלים, שפעמים רבות לא ניתן לשקמם בצורה אפקטיבית לאחר שנפגעו, ובה בעת מההבנה כי סוגיית הקצאת המפגעים הסביבתיים והבטיחותיים היא מהמורכבות ביותר, משהמפגעים יכולים להחצין (externalize) את העלויות הנוצרות על ידם בצורה נרחבת, על ציבורים בלתי מסוימים, וכי ישנו קושי ממשי בהוכחה משפטית של הזיקה בין יוצר מפגעים בטיחותיים או סביבתיים לבין הניזוקים (אשר יכולים להינזק בצורה עקיפה, לדוגמה במקרה של פגיעה במסדרונות אקולוגיים, פגיעה במי תהום, זיהום אוויר וכדומה).

64. על יסוד זה, התפתחו שני גופי ידע משפטיים משמעותיים, בעיקר משתי דיסציפלינות שונות (ניתוח כלכלי של המשפט ודיסציפלינת משפט וסביבה), שעניינן המשותף צדק חלוקתי וסביבתי. ההבנה כי האסדרה של איכות הסביבה צריכה להיעשות תוך קידומו של צדק חלוקתי וסביבתי חלחה למערכות המשפט של מרבית מדינות העולם המפותח, ולמערכות הדינים הבינלאומיים (וראו לסקירה באשר להתפתחות הדין הבינלאומי בהקשר זה יובל שני, "הזכות לאיכות סביבה ראויה כזכות אדם במשפט הבינלאומי" המשפט ו (2001)).

65. מבלי להרחיב יתר על המידה באשר למסד התיאורטי העומד ביסוד ההכרה בשיקולים של צדק חלוקתי וסביבתי כשיקולים בעלי מעמד נורמטיבי, שחובה על הרשות להתייחס אליהם במסגרת קבלת ההחלטות הנעשית על ידה, נבקש להדגיש שלושה עקרונות בסיסיים העומדים ביסוד הצדק החלוקתי-סביבתי:

- א. יש למזער עלויות ולמקסם תועלות מהפעילות הגורמת למפגע הסביבתי. במסגרת העלויות יש להתחשב במכלול הנזקים, לרבות נזקים עקיפים הנובעים מהפגיעה בסביבה, ולרבות נזקים שקיימים פערי מידע באשר לעוצמתם הצפויה או להסתברות התרחשותם;
- ב. יש להעדיף הסדרה שגורמת להפנמה אפקטיבית של עלויות סביבתיות ובטיחותיות. זאת, תחת ההנחה שבמקרים רבים, בנוגע לנזקים סביבתיים ובטיחותיים, כללים משפטיים של אחריות אקס-פוסט יהיו בלתי ישימים, נוכח קושי ליישם הלכה למעשה (בין אם בשל קושי בהוכחת הקשר הסיבתי, קושי באיתור הניזוקים, או חוסר יכולת של המזיקים לעמוד בדיעבד בעלויות של הנזק שנגרם בשל פעילותם);

ג. יש לפעול להקצאה שוויונית של החשיפה למפגעים סביבתיים ובטיחותיים. משמע, אין להטיל את הנטל הנובע מהחשיפה למפגעים הסביבתיים והבטיחותיים רק על קבוצת אוכלוסייה מסוימת.

66. לעניינו, חשובה התובנה כי את עקרונות הצדק הסביבתי יש להטמיע בשלב של קביעת דרכי הפעולה של הרשויות, ואין להסתפק בניסיון לישמם, אקס-פוסט, על גורמי מפגע שונים (ראו: ניר בקר וחנוך פרידמן היבטים כלכליים של איכות סביבה, 215-248 (2020) (להלן: "בקר ופרידמן").

67. עקרונות אלו של צדק סביבתי הביאו לתמורות משמעותיות גם בדין הישראלי. כך, מזה שני עשורים, הובילו המחוקקים מהלך נרחב להטמעת שיקולים של צדק חלוקתי וסביבתי במסגרת הדין על כל רבדיו, לרבות דיני הנזיקין, דיני התכנון והבניה וחקיקה ייעודית נרחבת שתכליתה התמודדות עם מפגעים סביבתיים ובטיחותיים.

68. בדומה, בתי המשפט שוקלים שיקולים של צדק חלוקתי וסביבתי ככלי פרשני, לצורך פרשנותו של הדין, כמו גם ככלי עזר לצורך בחינת סבירות פעילותה של הרשות. במישור התהליכי, על הרשות להראות שהיא שקלה שיקולים סביבתיים על יסוד תשתית עובדתית דרושה. משמע, על הרשות קיימת חובה אקטיבית לפעול למיפוי סיכונים סביבתיים ובריאותיים (לדוגמא, במסגרת סקר סיכונים) טרם קבלת החלטתה. במישור המהותי, אי מתן משקל ראוי לשיקולים סביבתיים ובריאותיים יכול להביא לבטלותה של ההחלטה המנהלית, ומקום בו היו בפני הרשות שתי חלופות, שבאחת ההגנה על שיקולי הסביבה והבריאות משמעותית יותר, תידרש הרשות לתת טעם ממשי לבחינת החלופה הפוגענית יותר (ראו לסקירה מקיפה של השתלבות השיקול הסביבתי בשיקולים המנהליים, מכוח הדין המנהלי והכללי ומכוח חקיקה פרטיקולרית - מרשה גלפי, "שיפור ההגנה על איכות הסביבה: פרק ביישום עקרונות המשפט המנהלי" מאזני משפט ג (2005); דניאל פיש, "צדק סביבתי בישראל: המפגש בין דיני זכויות האדם ודיני איכות הסביבה" משפט וממשל ז 911 (2005)).

69. בהמשך לכך, נפסק על ידי בית המשפט העליון כי אי הקצאה שוויונית של סיכונים סביבתיים ובטיחותיים יכולה לכשלעצמה להוות טעם להתערבות בהחלטת הרשות המנהלית. כך לדוגמא, בבג"ץ 8397/06 אדוארדו נ' שר הביטחון (29.5.2007), עמדה הנשיאה ביניש על כך שאי מיגון מבני מגורים באזור עוטף חבל עזה מהווה פגיעה ממשית בזכות לביטחון ולחיים של התושבים, ומשכך ביטל בית המשפט העליון את ההחלטה לעכב את המיגון, והורה על השלמת הליכי המיגון באופן מיידי, חרף המשמעויות התקציביות הניכרות של החלטה זו. בפשטות, אם כן, בית המשפט העליון קבע שאי שוויון בחלוקת הסיכון הבטיחותי מצדיק סעד נגד הרשות המנהלית, וחיוב כלל הציבור בהשתתפות בצמצום הסיכון הבטיחותי (קרי, פיזור הנזק על כלל הציבור חלף על ציבור המתגוררים בעוטף עזה בלבד).

70. בדומה, בשורה ארוכה של פסקי דין נפסק כי יש לראות בקרקע "קניין הציבור" המוחזק עבור כל אחת ואחד מתושבי ותושבות המדינה כנאמנות על ידי המדינה. משכך, קבע בית המשפט העליון שיש לבחון בבחינה קפדנית החלטות מנהליות המאפשרות פגיעה בקניין הציבור, דוגמת חופי הים, השטחים הפתוחים וכיו"ב (ראו לתחולת דוקטרינת הנאמנות הציבורית בהקשרו של חופי הים ע"א 1054/98 חוף הכרמל נופש ותיירות בע"מ (1989) נ' אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה

411-409(4.2.2002); ע"מ 8411/07 מעוז דניאל בע"מ נ' אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה (28.1.2010), פסקאות 21-23 לפסק דינה של השופטת חיות; ת"פ (ח"י) 4390/04 מדינת ישראל נ' קרן קיסריה אדמונד בנימין דה רוטשילד (29.8.2005), פסקה 23 לפסק דינו של כב' השופט דניאל פיש), ובהקשר של זיהום אוויר ראו לדוגמא: ת"פ (ח"י) 4128/04 מדינת ישראל נ' בתי זיקוק לנפט בע"מ (25.3.2007) פסקה 124 לפסק דינו של כב' השופט דניאל פיש).

71. וברי, כי הזכות לשוויון מהותי, קרי, החובה לשקול שיקולי צדק חלוקתי, משמשת אבן יסוד של משפטנו המנהלי מזה שנות דור (וראו לדוגמא בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, 64 (29.8.2002)).

72. בהקשר להליכי תכנון ובניה, עיגנו המחוקקים את עקרונות הצדק החלוקתי והסביבתי במישרין בחוק התכנון והבניה, כמו גם בתוכניות הארציות, המחוזיות והמקומיות.

73. בהקשר זה, הכלי המרכזי שנקבע בדיון, החל על שורה ארוכה של הליכי תכנון, הוא הכלי של ביצוע תסקיר השפעה על הסביבה בשלב התכנון (להבדיל משלב ההיתר). התסקיר, כפי שמציינים המלומדים בקר ופרידמן, הוא המתודולוגיה שנבחרה בישראל לאומדן תועלות וסיכונים סביבתיים (ראו בקר ופרידמן, לעיל, בעמ' 124-129). כלי זה עוגן במישרין בתקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשס"ג-2003.

74. בבג"ץ 9409/05 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנה על הסביבה נ' הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של תשתיות לאומיות, פ"ד סד(2) 316, 349 (2010) (להלן: "עניין כביש 9") נקבע כי במסגרת תסקיר ההשפעה על הסביבה נדרשת בחינה של חלופות למיקום המוצע של התכנית, לרבות חלופה שלא לבצע את המוצע בה (המכונה "חלופת אפס"), ואי בחינת חלופות מיקום עשויה להוות חריגה ממתחם הסבירות. ובלשון כב' הנשיאה (בדימוס) ביניש:

"במקרים מסוימים החלטה של מוסד התכנון, הקובע את ההנחיות להכנת תסקיר ההשפעה על הסביבה, שלא להורות לעורך התסקיר (שהוא כזכור מגיש התכנית המוצעת) לבחון במסגרת התסקיר את קיומן של חלופות אפשריות לתכנית המוצעת ואת השלכותיהן הסביבתיות של אותן חלופות, עלולה לחרוג ממתחם הסבירות הנתון למוסד התכנון."

75. ועוד, בע"מ 2605/18 עיריית חיפה נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה (28.7.2019) (להלן: "הלכת בז'וין"), עמד בית המשפט העליון על הפגם העמוק שבניסיון לייתר את הצורך בתסקיר השפעה על הסביבה ובחינת ההשלכות הסביבתיות, על ידי קידום שינויים מהותיים בתוכנית במסגרת היתר הבניה, במקום בשלב התכנון, ובלשונו של כב' השופט פוגלמן:

"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, בבואנו 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, במובן זה שהחלפתם של מתקנים ישנים בחדשים, שבהם תופעלנה טכנולוגיות חדשות ומעודכנות עשויה להפחית את ההשלכות הסביבתיות הנגרמות כתוצאה מפעילות המתקנים" (שם פסקה 58).

76. ודאי, שבניגוד לאמור בתגובת המדינה למכתב העותרים מיום 11.5.20, הגשת תכנית בינוי מעודכנת, "בדיקה סביבתית ספציפית" ואישור על ידי הרשות הסביבתית המוסמכת והמשרד להגנת הסביבה, אינם תחליף לתסקיר השפעה על הסביבה.

77. נזכיר לעניין זה, כי תכנית בינוי אינה תחליף לתכנון מפורט, המאפשר הגשת התנגדויות אפקטיביות על בסיס תשתית עובדתית מלאה. כפי שנקבע בעע"מ 10112/02 אדם טבע ודין נ' הועדה המחוזית ירושלים (פ"ד נח(2), 817 :

"...יש שעירוב מין בשאינו-מינו עלול להביא לשלילת זכותם של מתנגדים-בכוח להשמיע את התנגדותם, וכך אמנם אירע בעניינן של אותן תכניות הקרויות תכניות בינוי. אמרנו על כך בבג"ץ 288/00 אדם טבע ודין [2], בעמ' 697-698 : ...תכנית מפורטת האוצלת לתכנית בינוי סמכויות רחבות יתר-על-המידה, יכולה שתפגע בזכותם של נפגעים-בכוח להתנגדות. אכן, אם לדעתם של נפגעים-בכוח אוצלת תכנית מפורטת סמכויות-יתר לתכנית הבינוי, עומדת להם זכותם להתנגד לתכנית המפורטת. ואולם שאלה לעצמה היא אם אצילת-יתר של סמכויות אינה עולה כדי פגימת-סמכות בתכנית המפורטת עצמה..."

78. בפשטות, אם כן, הגם שטרם עוגן מעמדה החוקתי של הזכות להגנה על הסביבה כשלעצמה, הרי ששיקולי הצדק החלוקתי-סביבתי הם חלק בלתי נפרד ממארג השיקולים שחובה על הרשות המנהלית לשקול, ובאמצעותם תיבחן ההחלטה המנהלית. זאת ועוד, היבטים מסוימים של הזכות לאיכות סביבה הפכו כבר לבעלי מעמד חוקתי, כזכות נגזרת מהזכות לשוויון (המחייבת הקצאה שווה של סיכונים סביבתיים ובטיחותיים) והזכות לקניין ולחיים (המחייבת כי מידת החשיפה של הפרט לסיכונים סביבתיים ובטיחותיים תהיה רק במידה שאינה עולה על הנדרש).

ג.2. צדק חלוקתי וסביבתי בהקשר לשטח מוחזק

79. כידוע, מאז שכבשה ישראל את שטחי האזור, בשנת 1967, מחילה ישראל באזור את ההוראות המנהגיות של הדין הבינלאומי.

80. סוגיית הקמת המתקן באזור מעוררת שתי שאלות בהקשר של המשפט הבינלאומי - האחת, האם רשאית ישראל לשנע פסולת מישראל לשטחים; והשנייה, מה תפקידה של מדינת ישראל בשמירה על איכות הסביבה באזור.

ג.2.1. איסור על שינוע פסולת מישראל לשטחים

81. נתחיל מן הסוף – אין כלל ספק ששינוע פסולת מישראל (לכאורה, מאזור ירושלים, בית שמש ומודיעין) לשטחים מהווה הפרה של הוראות המשפט הבינלאומי. הוראות אלה קובעות בבירור כי למדינה כובשת אסור להשתמש בשטח הכבוש ובמשאביו לצורכי המדינה הכובשת ולשם פיתוח כלכלתה.

82. כך, תקנה 43 לתקנות האג, קובעת כדלקמן:

"The authority of the legitimate power having in fact passed into the hands of the occupant, the latter shall take all the measures in his power to restore, and ensure, as far as possible, public order and safety, while respecting, unless absolutely prevented, the laws in force in the country."

83. תקנה 43 הוכרה בפסיקת בית המשפט העליון כהוראת מסגרת מעין-חוקתית של דיני התפיסה הלוחמתית, הקובעת מסגרת כללית לאופן הפעלת חובותיו וסמכויותיו של המפקד הצבאי בשטח הכבוש. בהתאם לקביעה המרכזית העולה ממנה, על מפקד האזור להפעיל את סמכויותיו בכל מקרה רק לטובת האזור, תוך הפעלת שיקולים רלוונטיים בלבד - טובת התושבים המוגנים מזה וצורכי הצבא מזה. בהקשר זה, נפסק זה מכבר כי אזור המוחזק בתפיסה לוחמתית אינו שדה פתוח לניצול כלכלי או אחר (ראו: בג"ץ 2164/09 יש דין – ארגון מתנדבים למען זכויות אדם נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, פס' 8 (26.12.2011) (להלן: "בג"ץ המחצבות"); בג"ץ 393/82 אסכאן נ' מפקד כוחות צה"ל באזור, 795-794 (28.12.1983) (להלן: "עניין אסכאן"); בג"ץ 2056/04 מועצת הכפר בית סוריק נ' ממשלת ישראל, 836-833 (30.6.2004), בג"ץ שלמה ולירו נ' מדינת ישראל, בפס' 43 (6.2.2011).

84. עוד נפסק בעניין אסכאן כי:

"אין המפקד הצבאי רשאי לשקול את האינטרסים הלאומיים, הכלכליים, הסוציאליים של מדינתו שלו, עד כמה שאין בהם השלכה על האינטרס הביטחוני שלו באזור או על האינטרס של האוכלוסייה המקומית".

85. בהמשך לכך, תקנה 55 לתקנות האג קובעת כי מעמד המדינה הכובשת ביחס לנכסי ציבור השייכים למדינה הנכבשת הוא כמעמד של "נאמן", המחייב את המדינה הכובשת לנהלם לפי כללי ההנאה:

"The occupying State shall be regarded only as administrator and usufructuary of public buildings, real estate, forests, and agricultural estates

belonging to the hostile State, and situated in the occupied country. It must safeguard the capital of these properties, and administer them in accordance with the rules of usufruct."

86. וראו בעניין זה אף את הדברים שנאמרו בעניין בג"ץ **המחצבות**, לעיל, בפס' 8 :

"המדינה המחזיקה בשטח רשאית לנהל את הרכוש השייך למדינת האויב ונמצא בשטח הכבוש, וכן ליהנות מפירותיו. **לצד זאת, מוטלת על המדינה החובה לשמור על הנכס ולהימנע מפגיעה בו** (ראו: בג"ץ 3103/06 שלמה ולירו נ' מדינת ישראל (טרם פורסם, 6.2.2011) (להלן: ענין ולירו); בג"ץ 285/81 אל נאזר נ' מפקד יהודה והשומרון, פ"ד לו(1) 701, 704 (1982); הילה אדלר "דיני כיבוש" רובי סיבל משפט בינלאומי 575 (מהדורה שנייה, 2010) (להלן: אדלר)). **ניהול הרכוש יעשה בהתאם לכללי הפקת טובת ההנאה, לפיהם לא תוכל המדינה הכובשת למכור את הנכס או להפעילו באופן שיביא לחיסולו או ריקונו** (ראו יורם דינשטיין דיני מלחמה 230 (1983) (להלן: דינשטיין), *Michael A. Lundberg, The plunder of Natural Resources*, (2008) 495, 515 *GEO. J. INT'L L.* (2008) *(During War: A War Crime ?)*."

87. מן האמור עולה כי מדינת ישראל לא יכולה להשתמש בשטחים המוחזקים כמעין "חצר אחורית" ולהעביר אליהם מפגעים סביבתיים שייצרה בשטחה, דוגמת פסולת.

88. בבסיס ההסכמות הבינלאומיות בעניין זה עומדת התפיסה כי טיפול בפסולת הוא צודק יותר ומזיק פחות לסביבה אם הוא נעשה במדינה שבה נוצרה הפסולת; תפישה זו מהווה ביטוי לעיקרון שאין לנצל פערי כוח כלכליים, חברתיים, וצבאיים כדי להשליך את הזיהום של קבוצה חזקה בחצרו של השכן החלש.

89. יודגש כי הכללים הבינלאומיים עוסקים בהעברת פסולת בין שטחן של מדינות ריבוניות, אך אלו מקבלים משנה תוקף כשעסקינן בהעברת פסולת לשטח מוחזק. זו, מטבע הדברים חמורה יותר – שכן לקיחת חלק אפקטיבי בהליך התכנוני קשה יותר לתושבי שטח מוחזק.

ג.2.2. האחריות של מדינת ישראל בשמירה על הסביבה בשטחים

90. לצד העובדה שלמדינת ישראל אסור בתכלית לשנע מפגע סביבתי מחוץ לשטחה ובפרט לשטחים תחת שליטתה; יש לה אף אחריות פוזיטיבית לשמירה על איכות הסביבה בשטחים המצויים תחתיה, ואין היא רשאית לייצר זיהום אוויר או קרקע במקום על מנת לשרת את מטרותיה שלה.

91. עקרונות המשפט הבינלאומי הסביבתי תואמים שני עקרונות יסוד של דיני הכיבוש: זמניות הכיבוש וחובת הכובש שלא לבצע שינויים יסודיים בשטח, וכן שמירה על זכויות היסוד של האוכלוסייה הכבושה (האוכלוסייה "המוגנת", בהתאם לאמנת ג'נבה הרביעית). השמירה על זכויות היסוד של האוכלוסייה המוגנת נובעת גם מדיני זכויות-האדם הבינלאומיים החלים במקביל.

92. כך, עקרון 23 להכרזת ריו⁵ כולל הצהרה כללית על החובה להגן על הסביבה במצב של כיבוש:

⁵ The Rio Declaration on Environment and Development (1992)

"The environment and natural resources of people under oppression, domination and occupations shall be protected"

93. נוסף על כך, המדינה הכובשת אחראית להבטחת הבריאות וההיגיינה הציבורית בשטח הכבוש ועליה לספק לתושבי השטח הכבוש רמת חיים נאותה – לרבות "רמת הבריאות הגופנית והנפשית הגבוהה ביותר שניתן להשיגה".⁶

94. ככלל, החובות המוטלות על ישראל כמי ששולטת בשטחים בממשל צבאי הינם משני סוגים: חובה כללית להימנע מצעדים הפוגעים במשאבי הטבע באופן שאינו מתיישב עם עקרונות דיני הכיבוש ועם עקרון הריבונות הקבועה על משאבי הטבע; וחובות לכבד ולהגן על זכותם של התושבים המוגנים לסביבה ראויה ולהעניק להם סעד אפקטיבי במקרים של פגיעות סביבתיות.

95. לנוכח האמור, מדינת ישראל איננה יכולה להקים בשטחים מתקן שיש בו משום פגיעה בסביבה (לרבות זיהום אוויר ומים); ובפרט היא אינה יכולה לעשות כן במטרה להתמודד עם אשפה שמיוצרת אצלה או כדי להשיב חשמל ואנרגיה לרשת החשמל הארצית הישראלית. ובפרט, שהמיקום המתוכנן למתקן נמצא בסמוך ממש לחאן אל אחמר ולמקבץ האוהלים שנמצא מדרומו, וממוקם במרחק של פחות מק"מ מהמתקן.

96. בהקשר זה יוער כי המשרד להגנת הסביבה נסוג מתוכנית השבת אנרגיה מפסולת ודרש לעצור קידומן של כלל התוכניות העוסקות בהשבת אנרגיה מפסולת אשר מצויות בתוך הקו הירוק. העובדה שהתוכנית לא מקודמת בתוך מדינת ישראל; אבל כן מקודמת בשטח הכבוש המוחזק על ידה, מרמזת על ניצול לרעה של השטח, ושלא לטובת האוכלוסייה המוגנת.

97. עוד יוער בהקשר זה כי בית הדין הבינלאומי פסק זה מכבר כי הפרקטיקה של קבלת תסקיר השפעה על הסביבה לפני צעדים בעלי השפעות סביבתיות משמעותיות הינה חלק מהמשפט הבינלאומי המנהגי.⁷

98. כפי שניתן להיווכח, התוכנית לא עוסקת כלל במניעת הפרה של הדין הבינלאומי ולא מתייחסת לסוגיות המשפטיות המורכבות שמתעוררות בהקשר זה – הן לעניין שינוע פסולת מישראל לשטחים; הן לעניין ההשפעות הסביבתיות הדרמטיות של המתקן עצמו על האזור.

ג.3. פרק הישום

99. עמדנו עד כה על המסגרת הנורמטיבית של הצדק החלוקתי והסביבתי, אשר היבטים מסוימים שלה קנו אחיזה במשפטנו החוקתי, ואחרים הם חלק בלתי נפרד מהמשפט המנהלי. עוד עמדנו על מעמדם של עקרונות אלו מכוח המשפט הבינלאומי המנהגי והאמנתי, ובפרט – על ההשפעה של עקרונות אלו בכל הנוגע למפגעים סביבתיים חוצי גבולות ומפגעים סביבתיים בשטח מוחזק.

100. ניישם את האמור בנסיבות המקרה כאן.

⁶ סעיף 12 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות וחברתיות וסעיף 56 לאמנת ג'נבה הרביעית בדבר הגנת אזרחים בימי מלחמה.

⁷ Pulp Mills on the River of Uruguay (Argentina v. Uruguay) (24 April, 2010)

101. החלטת המשיבים לקדם מתקן תרמי לטיפול בפסולת ללא תוכנית מתאימה חורגת בצורה

קיצונית ממתחם הסבירות מאחר שהיא פוגעת בעקרון מקסום התועלות ומזעור העלויות – עמדנו לעיל על כך שביסוד עקרון הצדק הסביבתי, מחויבות לקידום פתרונות המפחיתים את רמת המפגע הסביבתי עד לרמתו היעילה.

102. המנגנון שהדין קבע לצורך זה בדיוק, כפי שנדון בהרחבה בעניין כביש 9 ובהלכת בז"ן, הוא מנגנון תסקיר השפעה על הסביבה, הנערך בשלב התכנון. משמע, המחוקקים עיגנו היבט זה של עקרון הצדק הסביבתי בהוראות הדין המפורשות. מנגנון זה מחייב הליך של בחינת חלופות, על יסוד קריטריונים מובנים, על מנת להשיג את התועלת המרבית מהפעילות הגורמת למפגע הסביבתי, תוך מזעור השפעותיו של המפגע הסביבתי עצמו.

103. דברי ההסבר לפרק הפסולת בתמ"א 1, מבהירים כי ככלל, יש להעדיף טיפול בפסולת בסמיכות למקום היווצרותה. נציין לעניין זה, כי במסגרת סקר היתכנות לאיתור מיקומים פוטנציאליים להקמת מתקנים אזוריים וארציים לטיפול תרמי של אשפה, שנערך על-ידי לרמן תכנון עיר ואזור, בהזמנת המשרד להגנת הסביבה, והוגש בינואר 2018 (להלן: "מסמך לרמן"), נבחנו 3 חלופות מיקום למתקן באזור ירושלים (א.ת. עטרות, א.ת. מערבי – בית שמש 1, אזור תעשייה מערבי – בית שמש 2). מישור אדומים מצויין במסמך כחלופה אפשרית לאזור ירושלים, אשר לא נבחנה במסגרת העבודה. עובדה זו מדגישה את חשיבות בחינת חלופות המיקום למתקן בתסקיר השפעה על הסביבה, בעיקר לאור כך שכל 3 החלופות שנמנו במסמך לרמן קרובות יותר לאזור ירושלים, בית שמש ומודיעין, שיהיו, כנראה, מקום היווצרות הפסולת האמורה להגיע אל השומרוני הטוב.

104. עוד במסגרת תמ"א 1, שב המאסדר (המועצה הארצית לתכנון והבניה) והבהיר את חשיבות התכנון המפורט של אתר פסולת תרמי, ואסר במישרין ובמפורש על קידומו של אתר שכזה בדרך של שינוי יעוד בהיתר, בין אם השינוי יעשה ללא תסקיר השפעה על הסביבה או באמצעות תסקיר שנערך בשלב ההיתר.

105. דוגמא להכרח להקפיד על שלב התכנון המפורט של מתקן לטיפול תרמי בפסולת נלמדת גם מכך שאף לגבי הקמת מתקן כזה באתר חיריה, שבו ממילא קיימים מתקני מיון ומחזור פסולת, נמצא לנכון לקדם הקמת מתקן תרמי בדרך של הכנת תכנית תשתית לאומית מפורטת (תת"ל 106 מתקן השבת אנרגיה מפסולת – חיריה).

106. הניסיון לעקוף את הצורך בתסקיר השפעה על הסביבה, על ידי שינוי יעוד המתחם בשלב הרישוי, לא בלבד שבלתי אפשרי במישור התכנוני, אלא שהוא אף מלמד כי השיקול הסביבתי לא נשקל כלל על ידי המשיבים 2-4.

107. ונזכיר - תסקיר השפעה על הסביבה צריך לכלול גם את חלופת ה-0, היא אי ביצוע המיזם. בהקשר של טיפול בפסולת, חלופת ה-0 כוללת גם את האפשרות של הקצאת המשאבים שמיועדים למיזם לחלופות בכירות יותר בפירמידת הפסולת. קרי, יש לבחון האם התועלת שבטיפול תרמי בפסולת, בשים לב לעלות הטיפול ולנזק הסביבתי שנגרם ממנו, עולה על התועלת שבהקצאת אותם המשאבים לחלופה של עידוד שימוש חוזר או מחזור.

108. החלטת המשיבים לקדם מתקן תרמי לטיפול בפסולת ללא תוכנית מתאימה חורגת בצורה קיצונית ממתחם הסבירות מאחר שהיא פוגעת בעקרון ההפנמה של נזקים סביבתיים ובעקרון השוויון בהקצאת סיכונים סביבתיים – עצם הבחירה שלא לבחון חלופות למיקום המתקן, במסגרת תסקיר השפעה על הסביבה, מלמדת על פגיעה בשוויון בהקצאת הסיכונים הסביבתיים.
109. אלא שבמקרה הנוכחי, הפגיעה בשוויון בהקצאת הסיכונים הסביבתיים מתעצמת בשים לב לכך שמדובר בפסולת המוצאת מחוץ לגבולות המדינה; ולכך שמדובר בפסולת המועברת לשטח מוחזק.
110. כפי שפירטנו לעיל, הדין הבינלאומי מגביל את האפשרות של העברת פסולת (שלא בהסכמה) מחוץ לגבולות המדינה, ויתרה מכך – מגביל את האפשרות של העברת פסולת לשטח המוחזק מכוח דיני התפיסה הלוחמתית.
111. הטעם לכך הוא ברור. במצב דברים זה, המדינה עצמה, המייצרת את הפסולת, אינה מפנימה את העלויות הסביבתיות הכרוכות בפסולת, ומחצינה עלויות אלו על אחרים. משכך, אין לה תמריץ לפעול להפחתת רמת הפסולת לרף היעיל.
112. בנוסף, מדובר במקרה מובהק של הקצאת סיכונים סביבתיים בצורה שאינה שוויונית, שכן הנהנים העיקריים מהמתקן אינם מי שיושפעו מהנזקים הסביבתיים הגלומים בפעילותו.
113. מהמרובה – העולה הוא כי החלטת המשיבים לקדם את הקמת המתקן התרמי לטיפול בפסולת ללא יזום תוכנית היא החלטה שמנוגדת בליבתה לעקרון הצדק הסביבתי והחלוקתי.
114. בהקשר זה, כידוע, הליך בחינת סבירותה של החלטה מנהלית נעשה בשלושה שלבים – סבירות פרוצדוראלית, סבירות מהותית והסעד (ראו בין היתר רע"פ 244/12 לוי נ' **מדינת ישראל המשדד להגנת הסביבה** (19.5.2013); בג"ץ 8730/03 **שירותי בריאות כללית נ' שר האוצר** (21.6.2012)). ראשית, יש לבחון את סבירותה הפרוצדוראלית של ההחלטה, קרי, האם ההחלטה התקבלה באופן הראוי. במסגרת זאת נבחנת השאלה האם ההחלטה נעשתה בסמכות, האם ניתנה לכלל הגורמים הרלבנטיים זכות טיעון ומעורבות בהליך, האם נאסף כלל המידע הראייתי הנוגע לעניין, האם ההחלטה התקבלה בשקידה ראויה, האם ההחלטה נתקבלה בהעדר ניגוד עניינים וכדומה. ככל שנפלו פגמים רבים יותר בהליך קבלת ההחלטה, כך יהיה מתחם הסבירות המהותי המסור לרשות מצומצם יותר, בנסיבות מסוימות יהיה בכך די להביא לבטלות ההחלטה כולה (ראו בג"ץ 1027/04 **פורום הערים העצמאיות נ' מועצת מקרקעי ישראל**, פסקה 35 לפסק-דינה של השופטת ע' ארבל (9.6.2011)). שנית, נבחנת הסבירות המהותית של ההחלטה. במסגרת זאת, נבחנת השאלה האם שקלה את כלל השיקולים הנוגעים לעניין, והאם נתנה את המשקל הראוי לשיקולים השונים (ראו לדוגמא עע"מ 8284/08 **תעשיות אבן וסיד בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל** (13.9.2010)); בג"ץ 389/80 **דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור**, פ"ד לה (1) 445, 421 (1980)).
115. במקרה הנוכחי, למיטב הידיעה השיקול של צדק חלוקתי וסביבתי כלל לא נשקל על ידי המשיבים 4-2. יתרה מכך, המשיבים 4-2 פעלו על מנת לעקוף את הצורך לבחון את השיקולים הסביבתיים, במסגרת הליכי התכנון. התנהלות זו היא התנהלות שחורגת בצורה קיצונית ממתחם הסבירות.

ד. עקרון הזהירות המונעת מחייב פרשנות מצמצמת להוראות התוכנית

116. לעמדת המבקשת להצטרף להליך כידידת בית משפט, לצד החלת עקרון הצדק הסביבתי במקרה הנוכחי, יש מקום לאמץ במקרה דנן גם את עקרון הזהירות המונעת.

117. כפי שנפרט מיד, עקרון הזהירות המונעת כבר הוכר בפסיקה, ויש לקבוע כי הוא שיקול רלבנטי שחובה לבחון אותו, בכל הנוגע למיזמים בעלי השלכות סביבתיות משמעותיות ולא צפויות.

ד.1. עקרון הזהירות המונעת בפרשנות תוכנית

118. כתיבה אקדמית נרחבת בתחום לימודי משפט וסביבה, הוקדשה ומוקדשת לעיצוב האופן שבו על המשפט להתמודד עם נזקים שעוצמתם או הסתברות התפתחותם אינה ידועה. גישה זו הובילה לפיתוח עקרון הזהירות המונעת.

119. המלומדים בקר ופרידמן מציינים, כי במסגרת עקרון הזהירות המונעת יש לבחון ארבעה רכיבים:

- א. "מתווה: עד כמה ניתן לסמוך על הכלים שיביא אותנו למטרה.
- ב. גמישות: עד כמה הכלי יאפשר שינויים כאשר מידע חדש מגיע.
- ג. גודל הטעות: עד כמה שגויה תהיה החלטה שתתקבל כתוצאה ממידע שגוי.
- ד. מידע: כמה מידע צריך על מנת ליישם את כלי המדיניות וכמה עולה להשיג את המידע הזה". (בקר ופרידמן, עמ' 253).

120. עקרון הזהירות המונעת כבר מצא אחיזה בחקיקה הישראלית (כגון, חוק אויר נקי, התשס"ח-2008, חוק הגנת הסביבה (פליטות והעברות לסביבה – חובות דיווח ומרשם), התשע"ב-2012 ועוד), וכן בפסיקה. הוא תואר על ידי כבוד המשנה לנשיאה מלצר בבג"צ 466/07 ח"כ גלאון נ' היועץ המשפטי לממשלה (11.1.2012):

"עיקרון הזהירות המונעת הוא עיקרון חדש יחסית במשפט הציבורי, אך תוך מספר שנים הוא הפך ובצדק – בתמיכת משפטיים ליברליים ופסיקה – לאחד העקרונות החשובים במספר תחומים כמו: איכות הסביבה... ביישומו של כלל זה בתחומים שבהם הוא כבר הוכר – עקרון הזהירות המונעת נועד להתמודד עם הקושי שבפער בין הידע הקיים בזמן נתון, לבין הנזק הפוטנציאלי האדיר והלא ודאי שעלול להיגרם מפעילות כלשהי, אם לא ינקטו לגביה אמצעי זהירות ראויים. העיקרון מאפשר לרשות (המחוקקת או המבצעת) לנקוט בצעדים שתכליתם מניעת הקטסטרופה, וזאת כאשר נשקף איום משמעותי לנזק נרחב בלתי הפיך, אפילו הוא בהסתברות נמוכה וגם כאשר אין ודאות מדעית מוכחת שהנזק אכן יתממש".

121. בהקשר להליכי פיתוח, יש לקבוע כי לעקרון הזהירות המונעת חשיבות בשני רבדים.

122. ראשית, במישור של היזם, מקום בו עסיקנו ביזם ציבורי, יש לקבוע כי היזם בעצמו צריך לשקול את שיקולי הזהירות המונעת. הדברים הם נכונים בפרט במקום שבו מדובר בפיתוח חדשני, שטרם נוסה, אשר האינדיקציות הקיימת לגביו מהעולם מעוררות סימני אזהרה מובהקים.

123. **שנית**, במישור התכנוני, זה שיקול כבד משקל לפרש בצמצום את האפשרות לסטות מהוראות של תוכנית בעלות השלכות סביבתיות משמעותיות.

124. נזכיר, כי ההבדל שבין שלב התכנון לשלב הרישוי הוא הבדל קיצוני. בשלב התכנון מעורבים כלל הגורמים במדינה, כמו גם בעלי אינטרסים פרטיים ומי שמייצגים אינטרסים ציבוריים (דוגמת ארגוני סביבה). התכנון נעשה מתוך שיקול דעת רחב, ועל יסוד מידע מקיף ומלא ושיתוף ציבור. בשונה, שלב הרישוי עיקרו בבדיקת התאמת ההיתר המבוקש לתוכנית. רשות הרישוי מורכבת רק מחלק קטן מהחברים בגוף התכנון, ללא ייצוג לנציגים ציבוריים, ושיקול הדעת של רשות הרישוי מצומצם ביותר.

2.4. קיימים סיכונים משמעותיים, ופערי מידע ניכרים, בכל הנוגע לפעילות אתרים

תרמיים לטיפול בפסולת

125. בחלק הראשון של פרק זה, עמדנו על כך שהבחנה לקדם את מיזם הפיתוח, תוך ניסיון להימנע מכל דיון במיזם על בסיס אמות המידה על עקרון הזהירות המונעת, חורג בצורה ניכרת ממתחם הסבירות.

126. יתרה מכך, הניסיון לעקוף את ההליך התכנוני, ועל ידי כך למנוע דיון במיזם על יסוד אמת מידה זו במסגרת גופי התכנון, פסול אף הוא מיסודו.

127. לכאורה, ניתן היה לסיים דיוננו כאן, תוך חיוב המשיבים לבחון את המיזם באמת המידה האמורה, וככל שיבחרו להוסיף ולקדמו – להביאו לדיון בפני גופי התכנון המוסמכים במסגרת תוכנית מפורטת.

128. למען לא נחסר, נפרוט להלן בתמצית את הסיכונים שבאתר התרמי, ובעיקר – **את אי הוודאות הרבה, המחייבת זהירות מוגברת בכל הנוגע לקידום המיזם.**

129. הפליטות ממתקני שריפת הפסולת עשויים ליצור סיכונים משמעותיים לבריאות הציבור. סיכונים בריאותיים נוספים נוצרים ממתקני המיון שיהיו בסמוך להם. כלל הסיכונים מתוארים בהרחבה בדו"ח נתניהו ועיקריהם, מובאים כאן בתקציר רב.

130. דו"ח נתניהו מציין שמתקני שריפת הפסולת הישנים ידועים כמפגע סביבתי ובריאותי. הנתונים הידועים על המפגעים הסביבתיים החמורים מהמתקנים עמדו גם בבסיס המאבק המוצלח של המבקשת נגד הקמת מתקן תרמי לשריפת הבוצה שנותרת לאחר הטיפול בשפכים בשפד"ן והובילו לשינוי גישה ולבחירה בפתרון חלופי, של עיכול אנארובי של הבוצה.

131. דו"ח נתניהו מציין, כי השיפור שחל בשנים האחרונות במתקני השריפה מרמז על שיפור בהיקף הפליטות והפחתת ההשפעה הבריאותית, אך יחד עם זאת הוא מדגיש כי מידת הסיכון תלויה באיכות הטכנולוגיה לטיפול בפליטות מסוכנות, וכי משכך, גם מתקני שריפת פסולת הפועלים על פי תקן ובהיתר פולטים מזהמים לסביבה ויכולים בהחלט להוות סיכון בריאותי אם אינם מנוהלים ומתוחזקים בהקפדה ולפי תקנים מחמירים. לביסוס טענות אלו, הדו"ח מצטט מחקר מקיף, שפורסם בשנת 2019, המצביע על קורלציה חזקה בין רמת תחזוקת המתקנים והשפעות בריאותיות שליליות.

132. עוד מפנה הדו"ח זרקור לסיכון מפליטות בזמן תקלה במתקן ומציין כי הגדלה של הפליטות צפויה גם כשאינן די פסולת במתקן, שכן במצב כזה נעשה שימוש במקורות אנרגיה פוסיליים חיצוניים, כדי לשמור על טמפרטורה יציבה.

133. לכל אלו יש להוסיף את הסיכון המוגבר מכך שבארץ אין עדיין ניסיון במתקני טיפול תרמי בפסולת. זהירות יתר בעת הקמת מתקן ראשון מסוג זה בארץ, נדרשת, בין השאר מכיוון שהמאפיינים הייחודיים של הפסולת בארץ בהיבטים של הרכב הפסולת, איכות ההפרדה במקור ועוד, הם בגדר משתנים לא ידועים. נתונים אלו צריכים להילקח בחשבון בעת קבלת החלטות על הטכנולוגיה המתאימה ולהשפיע על האמצעים שייבחרו להקטנת הפליטות.

134. על רקע זה, מציינת ד"ר נתניהו כי :

"מחקר מקיף שפורסם ע"י Tait et al (2019) קובע כי מחקרים שבוצעו לפני שנים, בהקשר של משריפות מצאו שתחזוקה במתקני השבת אנרגיה מפסולת שבוצעה בלו"ז לא תכופ מראה קשר חזק עם השפעות בריאותיות שליליות. עוד טוען המחקר כי ישנם פחות דיווחי תחלואה ביחס למתקני שריפה עם טכנולוגיות חדשניות, אולי בשל שלא חלף די זמן להשפעות שליליות להופיע. ולכן, מציעים החוקרים כי נדרשת גישה של זהירות מונעת וכי הפחתת פסולת במקור הינה חיונית."

135. ואכן, הוראות פרק הפסולת בתמ"א 1, לקחו בחשבון את הסיכון המוגבר והפנימו בהוראות התוכנית את עקרון הזהירות המונעת.

136. התוכנית הציבה כמטרה, "מתן עדיפות להשבת פסולת על פני סילוקה, ולמחזור פסולת על פני השבתה לאנרגיה" וקבעה תמריצים להשבה, בדמות אישור מקל לפתרונות השבה בהשוואה לדרישות בעת הוספת אתרי הטמנה. אך כדי להבטיח התנהלות בהתאם לעקרון הזהירות המונעת, קבעה התמ"א כי תכנון אתר הטיפול התרמי הראשון בתוך תחומי הקו הירוק יעשה בזהירות יתר. וכך נקבע בסעיף 6.1.1.2 לתמ"א 1 :

"אתר טיפול תרמי ראשון במרכיב בלתי פריק ביולוגית של פסולת מעורבת שאינו בר-מחזור יאושר בתוכנית מתאר ארצית ברמה מפורטת. לאחר אישורו רשאי מוסד תכנון להוסיף אתרים נוספים לטיפול תרמי כאמור, ובלבד שהתכנית תופקד לאחר היוועצות עם ועדת העורכים".

137. כלומר, מעבר לדרישה שהקמת מתקן תרמי תיעשה מכוח תכנית מפורטת, התואמת את סוג האתר, הדרישה לגבי האתר הראשון היא מחמירה יותר ומחייבת אישור על-ידי ועדת התכנון הגבוהה ביותר בהיררכיה התכנונית בישראל - המועצה הארצית לתכנון ובניה.

138. מסמך המדיניות מדגיש רובד נוסף שמשקף התנהלות על פי עקרון הזהירות המונעת, הנובע מהוראות חוק אוויר נקי. דרישות החוק מיישמות את הדרישות המחייבות שנקבעו באיחוד האירופי במסגרת הדירקטיבה להשבת אנרגיה⁸ ואמורות להבטיח שהמתקנים התרמיים בישראל

יקפידו על ערכי סף של מזהמים הנפלטים ממתקן השריפה. זאת, כיוון שהתוספת השלישית לחוק אויר נקי מטילה על פעילות שריפת פסולת בשיעור העולה על 3 טון/שעה חובה לקבל היתר פליטה לאוויר, ועל-פי התוספת, הערכים שיוגדרו יתבססו על ערכי הסף שנקבעו בדירקטיבה האירופית להשבת אנרגיה. בנוסף, חוק אויר נקי מטיל על המתקנים התרמיים חובה להשתמש ב- Best Available Technology.

139. סיכון נוסף הוא זיהום משינוע הפסולת למתקן התרמי. ככל שמרחקי השינוע גדלים – כך גדל גם היקף הזיהום באזור.

140. **מהכלל אל הפרט** - ההחלטה לקדם את הקמתו של המתקן במישור אדומים, באתר השומרוני הטוב, כמתקן תרמי ראשון בארץ, מכוח תכנית מס. 58/420/7 – אס"פ מישור אדומים, עומדת בסתירה ברורה לעקרון הזהירות המונעת ועוקפת את אמצעי הזהירות שהוגדרו למתקנים בתחומי הקו הירוק.

141. מחד, הקמת המתקן כרוכה בסיכונים מוגברים בהשוואה להקמת מתקן תרמי בתחומי הקו הירוק, ומאידך, הוא מקודם ללא אמצעי הזהירות שיש חובה לנקוט בהם בתחומי הקו הירוק. הכל כמפורט להלן.

142. **ראשית**, הסיכון גדול יותר מכיוון שמדובר במתקן התרמי הראשון שמתוכנן לקום בארץ. היעדר הניסיון הקודם בתפעול מתקנים מסוג זה, ולא פחות חשוב, אי הוודאות לגבי מאפייני הפסולת בארץ מגבירה את הסיכון עוד. זאת כיוון שצריכה להיות התאמה בין אופי הפסולת, היכולת למיין אותה לפני הכניסה להליך התרמי ומשתנים נוספים, ובין מידת ההתאמה של סוג ואיכות הפסולת לטכנולוגיה שתיבחר, לאמצעים שייבחרו למניעת פליטות מזהמות ולהנחיות תחזוקת המתקן.

143. לא זו אף זו, אלא שכפי שהוצג לעיל, המשרד להגנת הסביבה בעצמו נסוג מתוכנית כללית להשבת אנרגיה מפסולת וביקש להקפיא את קידומם של כלל המתקנים להשבת אנרגיה מפסולת (למעט מתקן זה), זאת עד לעדכון מדיניות הפסולת וקידום אסטרטגיה ארוכת טווח לטיפול בכלל זרמי הפסולת. כך, בתגובה לפרסום הדברים בתקשורת מסר המשרד להגנת הסביבה את הדברים הבאים:

"בהנחיית השרה להגנת הסביבה גילה גמליאל, מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה דוד יהלומי, פנה למנכ"לית מנהל התכנון דלית זילבר, וציין בפניה כי בהתאם למדיניות השרה, להגיע ליעד של 20% הטמנה בישראל עד שנת 2030, המשרד מעדכן בימים אלו את מדיניותו ומקדם אסטרטגיה ארוכת טווח לטיפול בכלל זרמי הפסולת. **מתוך כוונה שלא לייצר עובדה מוגמרת אשר עלולה לקבע את מדיניות הפסולת לשנים הבאות, המנכ"ל ביקש להפסיק לאלתר את קידומן של כלל התוכניות העוסקות בהשבת אנרגיה מפסולת, ובפרט התוכניות שהמשרד מקדם בתקופה האחרונה במסגרת הוועדה לתשתיות לאומיות, ובהן בחירייה (תת"ל 106), בצומת מורשה במסגרת הוועדה לתשתיות לאומיות, ובהן בחירייה (תת"ל 106), בצומת מורשה (תת"ל 113) ובאזור התעשייה של אשדוד (תת"ל 114).** עם השלמת השלב הראשון של

התוכנית האסטרטגית, התמונה תתבהר באופן שימשם בסיס לקבלת החלטות בנושא⁹."

144. **שנית**, על פי החלטת הממשלה, חלק מהפסולת ישונע לאתר מירושלים והאזור (ביחס לבעייתיות של שינוע פסולת מירושלים לאיו"ש ראו פרק ג.2. לעיל). חוסר הבהירות לגבי מקור הפסולת שתגיע למתקן מגדילה את חוסר הוודאות הן לגבי סוג הפסולת ואיכותה והן לגבי היקף זיהום האוויר משינוע הפסולת אל המתקן, ממרחקים של עשרות קילומטרים.

145. **שלישית**, כיוון שחוק אוויר נקי אינו חל באיו"ש, לא ניתן לאכוף שם עמידה בערכי סף לפליטות לאוויר באמצעות היתרי פליטה לאוויר ויש להפעיל אמצעי חלופי אחר למניעת זיהום אוויר. מה גם שאף אם במסגרת המכרז יוטמעו תנאים להגבלת הפליטות לאוויר, לאור קשיי האכיפה הסביבתית באזור, ספק אם ניתן יהיה לפקח על העמידה במגבלות.

146. **ולבסוף**, גורם סיכון נוסף במתקנים תרמיים בארץ נובע מהכוונה להקים מתקנים עם קיבולת גבוהה, וזאת בניגוד לקיבולת הנמוכה של רוב מתקני השריפה באירופה, העומדת על מאות טון פסולת ליום. כך, לדוגמה, הקיבולת המתוכננת באתר השומרוני הטוב עומדת על 1,500 טון ביום. בהתאם, גם היקף הפליטות צפוי להיות משמעותי יותר.

סוף דבר

147. על יסוד כל האמור, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות על צירופה של המבקשת להצטרף לעתירה כידידת בית המשפט, ולתת משקל לשיקולים של צדק סביבתי ועקרון הזהירות המונעת במסגרת **ההכרעה** במחלוקת שנפלה בין הצדדים.


גאיה הררי-הייט, עו"ד


חגי קלעי, עו"ד


חיה ארז, עו"ד

ב"כ המבקשת להצטרף


היום, 12 אוקטובר, 2020

⁹ ראו: נועה פישר, "המשרד להגנת הסביבה נסוג מתוכנית השבת אנרגיה מפסולת". פורסם ב-Ynet (5.8.2020), זמין ב: <https://www.ynet.co.il/article/SJpg2pw11P>.

תצהיר


אני הח"מ מאיה יעקבס, נושאת ת"ז שמספרה 0289'238, לאחר שהוזהרתי כי עלי להצהיר את האמת, וכי אם לא אעשה כן אהיה צפויה לעונשים הקבועים בחוק, מצהירה בזאת בכתב כדלקמן:

1. אני עושה תצהירי זה לתמיכה בבקשה להצטרף במעמד ידיד בית משפט לבג"ץ 4826/20.
2. אני מנכ"לית עמותת צלול.
3. כל העובדות המפורטות בבקשה נכונות למיטב ידיעתי ואמונתי.
4. זה שמו, החתימה מטה חתימתי, ותוכן תצהירי אמת.


מאיה יעקבס

אישור

אני הח"מ עו"ד חיה ארז מאשרת בזאת כי ביום 11.10.2020 הופיעה בפני מאיה יעקבס, המוכרת לי אישית, ולאחר שהוזהרתי כי עליה להצהיר את האמת וכי אם לא תעשה כן תהיה צפויה לעונשים הקבועים בחוק, אישרה את נכונות הצהרתה לעיל וחתמה עליה בפני.


עו"ד חיה ארז
מ.ר. 54992

נספח 1: נייר העמדה מיולי 2020

מתווה ארגוני הסביבה לטיפול בפסולת עירונית בישראל

ישראל מהמובילות בעולם בכמות ייצור אשפה עירונית לנפש. מגמת הצריכה לנפש בעלייה אף היא. סילוק הפסולת מכביד על התשתיות ומשית עלויות גבוהות על הרשויות המקומיות המטפלות בפסולת. בנוסף, פסולת שמסולקת למטמנה לא מוסדרת מהווה גורם מרכזי ביצור גזי חממה, ריחות וזיהום מי תהום וקרקע. פסולת שלא חולצו ממנה חומרים כלכליים היא עדות לניהול כושל של משאבי טבע, דבר הגורם לפגיעה ולדלדול נמשך של משאבי טבע שכרוך גם בפליטות מזהמים וגזי חממה.

ארגוני הסביבה החתומים מטה סבורים שנדרש שינוי. ישנן מגוון דרכים בהן ניתן וצריך לצמצם את כמויות הפסולת העירונית. לא חייבים לקבל את העלייה המתמדת בייצור האשפה כגזירת גורל.

יש ליישם מהלכים מנהליים וכלכליים שהוכחו כיעילים בהפחתת הפסולת המיוצרת (בארץ ובעולם). מהלכים אפשריים של צמצום הפסולת יכולים להיות מיזמים של הפרדת פסולת במקור – במיוחד של הפסולת האורגנית. בשונה ממדינות אחרות, הפסולת האורגנית מהווה את המרכיב המרכזי בפסולת בישראל (כ- 44% מכלל נפח האשפה המוניציפאלית בעוד שהמוצק מערביות אחרות נע סביב ה- 20%). לכן יש לטפל **בפסולת האורגנית העירונית** בראש ובראשונה ולהפרידה במקור. כצעד ראשון בדרך לטיפול הולם בפסולת זו, מוצע לקדם מהלך של **הפרדת הפסולת האורגנית המסחרית** (המהווה כ- 20% מכלל הפסולת האורגנית המוניציפאלית). יתרונה של הפסולת המסחרית האורגנית בכך שהיא מרוכזת במספר מצומצם של אתרים ולכן קל יחסית לטפל בה¹.

מהלך אפקטיבי נוסף יכול להיות באמצעות **יצירת קשר בין כמות הפסולת לבין התשלום** ("תשלום לפי כמות" - Pay as you throw). תמריץ כלכלי זה נוסה בעולם והוכח כמהלך אפקטיבי שהוריד בצורה ניכרת את הפסולת להטמנה והגדיל את הפרדת האשפה ואת המיחזור. מהלכים מתבקשים נוספים הם קידום של **כלכלה מעגלית** וכל מהלך של חילוץ חומרים שיוביל לשימוש חוזר בהם.

אלו הן רק דוגמאות לצעדים משמעותיים שניתן לעשות. צעדים אלו יקדמו את ישראל מבחינה כלכלית משום שייצור הפסולת יפחת וזו שכן תיוצר תחזור למעגל הייצור (בתעשייה או בחקלאות). השאיפה היא שכמות החומר השיורי תהיה מינימלית.

להלן ההמלצות הראשיות של ארגוני הסביבה:

1. **יישום מדיניות של כלכלה מעגלית וחילוץ חומרים/משאבים** שתעודד הפחתת הטמנה והפחתת שריפה של פסולת וזאת באמצעות:
 - א. הגדרת חזון ויעדים להפחתת כמויות הפסולת לאדם – אנו ממליצים על **הפחתה של 25%** במשקל הפסולת הנוצרת בתוך 5 שנים ביחס לכמות שנוצרה בשנת 2019.
 - ב. **יישום חוק האריזות**. חשיפת תוכנית יישום לפיקוח ואכיפה על חוק האריזות.
 - ג. **הרחבת חוק הפיקדון** (לבקבוקים מעל 1.5 ליטר) **והרחבת חוק השקיות**.
 - ד. **איסור שיווק/שימוש בכלי פלסטיק חד פעמיים**. צעד מיידי - איסור שימוש בחופים ובשטחים הפתוחים. צעד לטווח ביניים - אימוץ הדירקטיבה האירופאית להפחתת השימוש בפלסטיק.

¹ [מסמך מדיניות פסולת אורגנית מסחרית – אט"ד](#)

ה. קידום חלופות כלכלה מעגלית לחומרי אריזה ובכלל - פרסום מחדש של הקול הקורא להקמת מרכז מחקר לחדשנות לחומרים סביבתיים, טפול בפסולת, מחזור והשבה.² תוך שיתוף פעולה של המשרד להגני"ס עם רשות החדשנות (משרד הכלכלה), האקדמיה והשלטון המקומי.

ו. חינוך והסברה: חידוש קמפיין הסברה וחינוך להפחתת יצירת הפסולת, הפרדת הפסולת ומחזור.

ז. קידום מיזמים נוספים שיובילו לצמצום פסולת במקור כמו: תשלום לפי כמות או נפח הפסולת (Pay as you throw).

ח. הפרדת הפסולת במקור. מדיניות הפרדת פסולת במקור שמאפשרת מיון וחילוץ חומרים בעלי ערך כלכלי מהפסולת נגדעה באיבה. מדובר בתכנית שהיישום שלה מורכב ותלוי בעשרות גורמים ופתרונות נלווים: ממנהיגות להובלת שינוי התנהגותי של הצרכנים והיצרנים ועד הטמעת טכנולוגיות ופתרונות דרך כל שרשרת הטיפול. לא מדובר בפתרון של "זבנג ונגמר". יוזכר שעד היום לא קיבל הציבור דין וחשבון ביחס ללקחים שהמשרד הפיק ממדיניות ההפרדה במקור של תחילת העשור האחרון. בנוסף, על המשרד להגנת הסביבה ללוות את ההליך בהסברה ציבורית נרחבת, שתתרום להבנת ההיגיון שמאחורי ההפרדה, לעידוד שיתוף פעולה ציבורי וליצירת מוטיבציה והירתמות ציבורית להצלחת שינוי ההרגלים.

בהקשר זה אנו ממליצים שהמשרד להגני"ס יתמוך ברשויות שמבצעות הפרדת הפסולת האורגנית במקור. יש ללמוד מהניסיון של הרשויות מהצלחות כמו גם מכשלונות. הנושא לא יכול להשאר נתון לשיקול הדעת של הרשות המקומית ולתקצוב חד פעמי באמצעות קולות קוראים ע"י המשרד. אם רוצים שההפרדה תצליח צריך להקצות לכך תקציב קבוע (לא קולות קוראים) שיכלול נוסחה שתקבע את אחוז ההשתתפות של הרשות המקומית/אשכול הרשויות באופן דפרנציאלי ובהתאם לתקציב הרשות.

2. שימוש במודל אופטימיזציה שישרת את ניהול הפסולת העירונית בישראל:

יש להציג לציבור מסמך מבוסס שבוחן את התמהיל האופטימלי של פתרונות הטיפול בפסולת בזמן ובמרחב. רק מדיניות שתהייה מבוססת נתונים וניתוח כלכלי-סביבתי-טכנולוגי תוכל לשרוד מהמורות וחסמים ולהצדיק החלטות במיליארדי שקלים. לציבור יוצגו הנתונים ותוצאות המודל ולא רק מסקנותיו. בכל מקרה, על פי הכרתנו עם הרכב הפסולת בישראל ופוטנציאל המחזור, יש לתכנן שמשקל שארית הפסולת להשבת אנרגיה לא יעלה על 25% מסך הפסולת המיוצרות בשנה בישראל.

שריפת פסולת אינה פתרון, מטרה או מדיניות אלא תוצאה של מודל אופטימיזציה שיצביע על נחיצותה, אם בכלל, ואם כן הוא זה שיצביע על גודלה ומיקומה.

יש ללמוד מהניסיון המצטבר העולמי. רצוי "לדלג" על טעויות עתירות הון שעשו מדינות אחרות ולערוך את ההתאמות הראויות לישראל. באיחוד האירופאי הוחלט לצמצם את המימון למשרפות, ולנתב את ההשקעות להפרדה במקור, ומחזור.³

² <http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/EnvInfo/KolKore2014/Documents/waste-research-center-kk2014.pdf>

³ <https://ec.europa.eu/environment/waste/waste-to-energy.pdf> ;

<https://eeb.org/library/eeb-guide-for-ngos-implementing-eu-standards-for-waste-treatment/>
<https://eeb.org/library/explained-europes-new-laws-for-separate-waste-collection/> וגם

במידה ויימצא שיש צורך בשריפת פסולת, המתקן והפעלתו תלווה במחקר שנוגע לכל הנחות היסוד שהובילו להקמתו – כמות הפסולת והרכבה, עלויות שינוע, הפקת אנרגיה מול השקעת אנרגיה, מודלים כלכליים בנוגע להקמה ותפעול, והשפעות על הסביבה והבריאות. בתום חמש שנים ולאחר ניתוח הנתונים תישקל כדאיות הקמת מתקנים נוספים.

3. **קרן הניקיון** - הקצאת הכספים מקרן הניקיון צריכה להיות תואמת למטרות הקרן ולפירמידת הטיפול בפסולת: צמצום הפסולת, הפרדת פסולת במקור, הקמת תשתיות איסוף, טיפול ומחזור בזרמי פסולות. **שרפה והטמנה הם פתרונות נחותים ויש לשלבם כמוצא אחרון ולא כברירת מחדל.**

אנו מבקשים למנות נציג ארגוני הסביבה בהנהלת קרן הניקיון על מנת לשפר את השקיפות ומעורבות הציבור בהקצאת כספי ציבור לרווחת הציבור ושמירת הסביבה

נקודות נוספות להתייחסות בכל תוכנית ומכרז לשריפת פסולת/השבת אנרגיה מפסולת:

- **שיתוף ציבור ושקיפות** - תוכניות שעשויות להיות להן השפעה על האזרחים ובריאותם, מחייבות שקיפות ושיתוף הציבור והרשויות המקומיות, מראשית שלב התכנון ולכלול את כל השיקולים, ההיבטים והדרישות. רק בדרך זו אפשר יהיה להפיג את החששות והמתח, ולצמצם התנגדויות בשלב מאוחר יותר. למשל, באתר השומרוני הטוב מבקשים לבנות מתקן שריפה בתוכנית שלא כוללת אזכור של שריפת פסולת, מדובר להבנתנו בשינוי מהותי ואין לדלג על שיתוף הציבור. כמו כן, ראוי לשלב בתהליך צוות מלווה-מדעי ומקצועי.
- **הנחיות להכנת תסקיר השפעה לסביבה צריכות להתפרסם** ולכלול חלופות לשריפה ובחינה השוואתית מעמיקה של ההשפעה על בריאות הציבור עבור כל אחת מהחלופות.
- **תסקיר השפעה על הסביבה למתקן השריפה צריך להיות חלק מהתוכנית לפני בחירת היזם.** זאת כדי שהתנאים והדרישות המופיעים בתסקיר יהיו מחייבים וברורים כבר בשלב המכרז, על מנת לסנן מראש חברות ויזמים שלא יכולים להוכיח עמידה בתנאים אלה. ביצוע התסקיר לאחר בחירת היזם עלולה לגרום לעריכת תסקיר לא מיטבי או לכשל ביישום הוראות/המלצות התסקיר.
- **מכרז להקמה ותפעול של מתקני טיפול ושריפת פסולת צריך להתפרסם להערות הרשויות המקומיות הסמוכות ולציבור בשלב מוקדם ככל האפשר.** התושבים בישוים הסמוכים חוששים מזיהום האוויר, ממפגעי ריח וכשלי בטיחות ומפגיעה בבריאותם. החשש מתעצם בשל מחסור בפיקוח ואכיפה סביבתית בישראל ולאור כשלי פיקוח ואכיפה במפעלי תעשייה אחרים בארץ (ראו דוח מבקר המדינה בנושא).
- **יש חובה לפרט במכרז עצמו את התנאים והדרישות ממתקן המיון כולל הדרישות הסביבתיות.** איכות מתקן המיון והפעלתו התקינה הכרחיים למען צמצום זיהום האוויר מתהליך השריפה ולשם הגדלת אחוזי המחזור. במכרז יפורסמו גם מה הסנקציות* שיוטלו על המקיים ועל מפעילי מתקני המיון והמשרפה במידה ולא יעמדו ביעדי המכרז גם מבחינת עמידה ביעדי הפליטות ומניעת מפגעי סביבה ובטיחות (רעש, ריח, טיפול בתשטיפים) וגם בבחינת ניצול חומרי גלם לפני שריפה (*סנקציות כלכליות בחוזה, מעבר לעיצומים הקבועים הגנת הסביבה).
- **הרשות המקומית** – (או איגוד הערים) שבתחומה המתקן תישא באחריות נוספת על עמידה בכל התנאים האמורים לעיל; כפי שתאגיד המים העירוני אחראי על אי עמידה בתקנות טיפול בשפכים.

• **במכרז חייבים להופיע תנאי סף למפעיל המשרפה.** כפי שציינו ישראל נמצאת בראשית הדרך בנושא השבת אנרגיה/משרפות ואין לה כל ניסיון בהפעלה של מתקנים אלו. יש לדאוג שהמפעיל יהיה חברה בינ"ל בעלת ניסיון מוכח ורב שנים בהקמה ובהפעלה של המתקן. מפעיל לא מנוסה מגדיל באופן ניכר את הסיכון והחששות למפגעי זיהום אוויר, קרקע ומים.

• **אסור שמשקל הדרישות לסטנדרטים הסביבתיים במכרז יהיו משניים להצעת התמחור או למשקל**

הדרישות ביחס לאיתנות ויכולות פיננסיות. החשש הוא, שאם חברה המקפידה על סטנדרטים סביבתיים מחמירים תיגש למכרז, היא לא תעבור לשלבים מתקדמים שלו בגין הצעת מחיר גבוהה יותר שתואמת לרמת ציות סביבתי גבוהה. חשוב שהדרישות הסביבתיות והבריאותיות יופיעו במכרז לפני בחירת המועמדים.

• **יש לוודא את הרכב וכמות הפסולת במכרז ובפיקוח על המפעיל** – על מנת להבטיח מראש מיקס אופטימלי,

יש לבצע סקר הרכב פסולת מקומי ולאמוד את רמת היעילות הצפויה של המתקנים ואת הצפי לגבי פליטת המזהמים. בנוסף, יש לוודא, באמצעים רגולטיביים, שלמתקן השריפה תוכנס רק פסולת שיורית (כזו שאין לה פתרון אחר) וכזו שמתאימה לשריפה במתקן ואינה יוצרת מפגעי זיהום אוויר (לאחר טיפול בפליטות) ושואפת לאפס פליטות גזי חממה.

בברכה,

מאיה יעקבס, מנכ"ל עמותת צלול ; יעל ישראל, ירוק עכשו,

יונתן אקנבאום, מנהל גרינפיס ישראל ; ג'מילה הרדל חכים, מנכ"ל אזרחים למען הסביבה,

שני אלוני, מנכ"ל מגמה ירוקה.

נספח 2: תשריט תכנית מס. 58/420/7

