



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 4912/10

לפני: כבוד הנשיאה מ' נאור
כבוד השופטת א' חיות
כבוד השופטת ד' ברק-ארז

העותרים: 1. שפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ
2. ועד הישוב נעלה

נגד

המשיבים: 1. מועצת התכנון העליונה, ועדת המשנה לכרייה ולחציבה
2. לשכת התכנון המרכזית, המנהל האזרחי
3. קצין מטה איכות הסביבה, המנהל האזרחי
4. יחידת הפיקוח של המנהל האזרחי, אזור יהודה ושומרון
5. ראש המינהל האזרחי, אזור יהודה ושומרון
6. מועצת הכפר שוקבא
7. מועצת הכפר שיבתין
8. חברת מצלח למחצבות וקבלנות כללית בע"מ

עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים

תאריכי הישיבות: ח' באייר התשע"א (12.05.2011)
כ"ט בחשון התשע"ג (14.11.2012)
ג' בניסן התשע"ו (11.04.2016)
כ"ט בתשרי התשע"ז (31.10.2016)

בשם העותרים: עו"ד אמיר פישביין
בשם המשיבים 1-5: עו"ד נחי בן אור
בשם המשיבות 6-7: אין התייצבות
בשם המשיבה 8: עו"ד עלי קאסם

פסק-דין

השופטת ד' ברק-ארז:

1. האם יש מקום להורות על נקיטת צעדי אכיפה כלפי מחצבה שהוקמה ב"שטח B" והפעולות שליוו את הקמתה נעשו, לפי הנטען, שלא כדין? זו השאלה שבה

התבקשנו להכריע. בנסיבות העניין, אנו סבורות שהעותרים לא הצליחו לעמוד בנטל להראות כי יש מקום להתערבות בשיקול דעתן של רשויות הפיקוח והאכיפה, כמפורט להלן.

רקע כללי ועיקרי התשתית העובדתית

2. מקורו של ההליך דנן בעתירה שהוגשה בשנת 2010 על-ידי העותרת 1, שפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ (להלן: שפיר). בשים לב לזמן שחלף ולשינויים שחלו במהלכו יובאו להלן עיקרי הדברים בלבד.

3. העתירה המקורית, שהוגשה כאמור על-ידי שפיר בלבד, נסבה על הכוונה להפעיל מחצבה בסמוך לכפרים שוקבא ושיבתין (להלן: המחצבה או מחצבת שיבתין), באזור שטח B כהגדרתו בהסכם הביניים הישראלי-פלסטיני בדבר שטחי הגדה המערבית ורצועת עזה מיום 28 ספטמבר 1995, הידוע גם כהסכם אוסלו ב' (להלן: הסכם הביניים). העתירה התמקדה בטענה כי המחצבה עתידה להיות מוקמת שלא כדין מבלי שנערך לגביה תסקיר השפעה על הסביבה, באופן שעתידי לגרום לנזק סביבתי. עוד נטען כי הקמת המחצבה עתידה לגרום לתחרות בלתי הוגנת עם שפיר, אשר מפעילה מחצבה אחרת (המכונה "מחצבת נטוף") שממוקמת בקרבת מקום למחצבה המתוכננת, ונדרשה לעמוד בכל הדרישות המתחייבות לפי הדינים שחלים בשטח הנתון לשליטה ישראלית. כמו כן נטען בעתירה כי דרך הגישה למחצבה, העוברת גם בשטחי C, המצויים בשליטה ישראלית, מוקמת שלא כדין. לעתירה צורפה בקשה למתן צו ביניים, שנדחתה בו ביום.

4. זמן קצר לאחר מכן, הוגשה בקשה מטעמו של ועד היישוב נעלה (להלן: היישוב), הממוקם בסמוך לאתר המחצבה המתוכננת, להצטרף כעותר נוסף בעתירה. היישוב טען בבקשה כי הפעלת המחצבה והעבודות שנעשות לשם כך צפויות לגרום לנזק סביבתי ולסיכון בטיחותי. בהמשך לכך, ביום 14.7.2010 ניתנה החלטה שהורתה על צירוף היישוב כעותר נוסף (השופט ס' ג'ובראן). בהמשך, נדחו שתי בקשות נוספות שהגישה שפיר למתן צו ביניים, שלאחרונה בהן הצטרף אף היישוב. זאת, בשים לב לכך שהשטח המיועד למחצבה נמצא בשטח הנתון לשליטה אזרחית פלסטינית, ולכך שהמשיבים הודיעו על נקיטת צעדי אכיפה בכל הנוגע להקמת דרך הגישה למחצבה בשטחי C.

5. ביום 20.9.2010 הוגשה תגובה מקדמית לעתירה, ובה טענו המשיבים כי דינה להידחות. בעיקרו של דבר, נטען כי לפי הסכם הביניים סמכויות התכנון בשטח B מסורות לרשות הפלסטינית, ועל כן רשויות המינהל האזרחי אינן מפעילות סמכויות תכנון ואכיפה בתחום זה. עוד נטען כי בכל הנוגע להקמת דרך הגישה למחצבה ננקטים צעדי פיקוח ואכיפה על ידי הרשויות הישראליות, כנדרש.

6. ביום 12.5.2011 התקיים דיון ראשון בעתירה. בהמשך, ביום 14.11.2012, ניתנה החלטה שהורתה לעותרים להגיש עתירה מתוקנת, שבה יצורפו כלל הצדדים העלולים להיפגע ממנה (המשנה לנשיא (כתוארה אז) מ' נאור והשופטים ח' מלצר ו-צ' זילברטל), וזו הוגשה בחודש מאי 2013. בעתירה זו צורפו כמשיבים, בנוסף לגופי המדינה, גם מועצות הכפרים שוקבא ושיבתין וחברת מצלח למחצבות וקבלנות בע"מ (להלן: מצלח), שעל-פי הנטען היא הבעלים של המחצבה. להשלמת התמונה יצוין כי נציגיהן של מועצות הכפרים הודיעו למדינה כי אלה אינן מעוניינות להיות מעורבות בהליך זה.

7. בחודש אוגוסט 2015 ביקשו העותרים לאפשר להם לתקן בשנית את העתירה, בטענה שמאז שנת 2011 נעשו בשטח "שינויים מפליגים" בעקבות פעילות המחצבה, ובהם התפשטותה לשטח C. הבקשה התקבלה והעתירה המתוקנת הוגשה ביום 19.10.2015. הסעדים המבוקשים בעתירה זו כללו גם דרישה לכך שיינקטו פעולות להריסה מיידית של בניה בלתי חוקית שבוצעה, על פי הנטען, בשטח C, וכן לכך שהמדינה תפנה לרשות הפלסטינית בדרישה כי המחצבה לא תמשיך לפעול מבלי שיוכן לגביה תסקיר השפעה על הסביבה, כדי להבטיח שהיא אינה פוגעת בכריאותם וביטחונם של תושבי היישוב נעלה.

8. בתגובה לעתירה המתוקנת שהוגשה ביום 21.1.2016 חזרה המדינה על הטענה שדין העתירה להידחות, שכן בהתאם להסכם הביניים לרשויות המדינה לא מסורות סמכויות תכנון ואכיפה לגבי עבודות המתבצעות בשטח B. המדינה טענה בהקשר זה כי אין יסוד לדרישת העותרים כי יש להתערב בשיקול דעתן של רשויות השלטון באשר להחלטה אם יש מקום להעלות את עניינה של מחצבת שיבתין מול הרשות הפלסטינית. באשר לפעולות האכיפה בשטח C, המדינה טענה כי אלה מתבצעות בהתאם לסדרי העדיפויות בתחום זה, וכי אין עילה להתערבות בשיקול דעתה בכל הנוגע לכך. המדינה ציינה כי פעולות הפיקוח והאכיפה בשטחי C כוללות הוצאת צווי הפסקת עבודה וכן תפיסה של כלי עבודה ששימשו לחציבה במקום. המדינה הוסיפה כי היא מקיימת הליך תכנוני מול יזמי המחצבה הנוגע לכוונתם להרחיבה כך שהיא תתפרש גם לשטח C.

בהקשר זה צוין כי המינהל האזרחי התנה את קידום התכנית האמורה בהסדרת דרך הגישה למחצבה וכי אם תקודם תכנית זו יינקטו כל הצעדים הדרושים בתחומי הגנת הסביבה והתחבורה. המדינה אף ציינה כי עם התקדמות התכנית להסדרת פעילותה של המחצבה בשטח C, יהיו רשאים העותרים להעלות את כל טענותיהם בעניין זה. לבסוף, המדינה טענה כי אין יסוד לדרישת העותרים לחסום בעת הזו את דרך הגישה למחצבה, המשמשת את כלל תושבי האזור, בפרט כאשר כאמור הליכי ההסדרה לגביה תלויים ועומדים. בהקשר זה ציינה המדינה כי טענות העותרים לקיומו של סיכון תחבורתי בדרך הגישה נטענו בכלליות וללא ביסוס של ממש.

9. להשלמת התמונה יצוין כי פעולות הרשויות בנוגע למחצבה נדונו בפסק דינו של בית משפט זה בבג"ץ 5964/15 עמותת הפורום לישראל ירוקה נ' שר הביטחון (22.6.2016) (להלן: עניין הפורום לישראל ירוקה). פסק הדין ניתן בעתירה שהוגשה בשנת 2015 שעניינה בפעילותן של מספר מחצבות באזור יהודה ושומרון, ובהן מחצבת שיבתין. בית המשפט (השופטים א' חיות, צ' זילברטל ו-מ' מזוז) דחה את העתירה תוך הדגשת הכלל של אי-התערבות במדיניות האכיפה של המדינה, כל עוד לא נמצא כי היא פועלת בניגוד לכללי המשפט המינהלי והמשפט הבינלאומי הפומבי (שם, בפסקה 6).

10. ביום 31.10.2016 קיימנו דיון המשך בעתירה. בדיון, חזרו הצדדים על טענותיהם. בין היתר, טענה המדינה כי טענות העותרים בדבר המטרד שגורמת פעילות המחצבה נטענו בעלמא, ללא כל פירוט או ביסוס עובדתי, ואילו העותרים השיבו כי די בתצהירים שהוגשו על ידם כדי לבסס את טענותיהם, מה גם שלשיטתם חזקה היא שפעילותה של מחצבה יוצרת מפגע סביבתי. בא-כוחה של מצלח הצטרף לטיעוניה של המדינה. בהמשך, ובתגובה לשאלת בית המשפט, הבהיר בא-כוח העותרים כי הם עומדים על העתירה חרף פסק דינו של בית המשפט בעניין הפורום לישראל ירוקה, שנגע כאמור אף הוא, בין השאר, למחצבת שיבתין (כמפורט בפסקה 9 לעיל).

דיון והכרעה

11. לאחר שבחנו את הדברים הגענו לכלל דעה כי דין העתירה להידחות.

12. בעיקרו של דבר, מקובלת עלינו עמדתם של המשיבים. המחצבה שעל פעילותה נסבה העתירה ממוקמת בשטח B, ולכן בהתאם להסכם הביניים לא חלים עליה הכללים החלים על הקמת מחצבות בשטחי C (ראו והשוו: בג"ץ 4680/15 פחימה נ' שר הביטחון (15.9.2016)). גם אם הדבר יוצר קשיים בשטח, זהו המצב המשפטי המחייב (ראו: חוק

יישום הסכם הביניים בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה (סמכויות שיפוט והוראות אחרות) (תיקוני חקיקה), התשנ"ו-1996; בג"ץ 9290/99 מ.מ.ט מטה מותקפי הטרור (ע"ד) נ' ממשלת ישראל, פ"ד נד(1) 8, 12-14 (2000); איריס קנאור "ישראל והשטחים: על משפט בינלאומי פרטי, משפט בינלאומי פומבי ומה שביניהם" משפט וממשל ח 551, 587-588 (2005)). בהקשר זה מקובלת עלינו הטענה כי אין יסוד לדרישת העותרים שהמדינה תעלה את סוגיית המחצבה בדיונים מול הרשות הפלסטינית, שכן סעד זה מופנה באופן מובהק למישור המדיני, שבו מסור למדינה שיקול דעת רחב במיוחד (ראו למשל: בג"ץ 7712/05 פולארד נ' ממשלת ישראל, פסקאות 8-9 (8.6.2006); בג"ץ 1169/09 פורום משפטי למען ארץ ישראל – ע.ר. נ' ראש הממשלה, פסקה 20 (15.6.2009); בג"ץ EGYPTAN ARAB LAND BANK 1094/10 נ' היועץ המשפטי לממשלה (23.11.2011); בג"ץ 5212/16 גונן נ' ראש ממשלת ישראל, פסקה 12 (7.7.2016)).

13. כמו כן, מקובלת עלינו הטענה כי חרף העובדה שאין חולק על כך שלפעולתן של מחצבות נלוות השלכות סביבתיות, אין מקום לדון בטענה מסוג זה מבלי שהעותרים הניחו לגביה כל תשתית עובדתית (ראו למשל: בג"ץ 439/14 שמואלי נ' מדינת ישראל, פסקה 3 (11.3.2014)). בנסיבות העניין, לא נמסרו פרטים כלשהם לגבי אופיים של המטרדים הנטענים והשלכותיהם, כך שהן נטענו באופן כוללני שאינו מאפשר דיון לגופם של דברים. גם מתוך גישה אוהדת לעותרים, אין לפטור אותם מהחובה להניח תשתית בסיסית לדיון בעתירתם. למעשה, כך הבהרנו לבא-כוח העותרים גם במסגרת הדיון.

14. בנוסף, לא התרשמנו כי במקרה זה יש הצדקה להתערב בסדרי העדיפויות של הרשויות במישור האכיפה בכל הנוגע לעבודות בשטחי C. כידוע, לרשויות המדינה מסור שיקול דעת רחב בכל הנוגע לסדרי עדיפויות אלה (ראו: בג"ץ 6243/08 התנועה לשמירת אדמות הלאום נ' שר הבטחון, פסקאות 23-24 (2.12.2010) (להלן: התנועה לשמירת אדמות הלאום); עניין הפורום לישראל ירוקה, פסקה 6, וההפניות המובאות שם). ההתערבות בשיקול דעתה של הרשות בעניינים אלה תיעשה אפוא במקרים חריגים בלבד, שבהם "הוכחה התנערות מלאה או הימנעות בלתי סבירה מאכיפת החוק, או כאשר סדרי העדיפות שעיצבו הרשויות נגועים בחוסר סבירות קיצוני, או בפגם אחר שנתגלע בחוקיותם" (עניין התנועה לשמירת אדמות הלאום, בפסקה 24). בענייננו, המדינה עדכנה כאמור כי בכל הנוגע לפעילות המחצבה החורגת לשטח C אכן מתקיימים הליכי פיקוח ואכיפה, לרבות הוצאת צווי הפסקת עבודה ביחס לעבודות חציבה שבוצעו ולשער ברזל שהוקם בקרבת המחצבה וכן תפיסה של כלי עבודה

ששימשו לחציבה במקום. המדינה הוסיפה כי לא תאפשר עבודות חציבה בשטח C ללא הסדרה תכנונית כמתחייב, וציינה כי הליכי ההסדרה אל מול יזמי המחצבה – הן ביחס לפעילות החורגת לשטח C והן ביחס לדרך הגישה למחצבה – טרם הסתיימו. בהקשר זה, הודגש כי יזמי המחצבה הונחו על ידי מוסדות התכנון לערוך גם תסקיר השפעה על הסביבה, וכי עם התקדמות הליכי התכנון יינקטו כלל הצעדים הדרושים בתחום זה. כמו כן, המדינה פירטה את פעולות הפיקוח שננקטות על ידה ביחס לעבודות שהתבצעו לשם פתיחתה של מחצבה נוספת בתחום שטחי C, בצמוד למחצבת שיכתין, לרבות הוצאות צווי הפסקת עבודה וצווי הריסה, ונקיטת הליכים לתפיסת כלי עבודה כבדים. בנסיבות אלה, כאמור, איננו סבורות כי מדובר במקרה חריג המצדיק את התערבותנו.

15. סוף דבר: העתירה נדחית. בנסיבות העניין, העותרים יישאו בהוצאות המשיבים 5-1 בסך של 15,000 שקלים.

ניתן היום, י"ט בחשוון התשע"ז (20.11.2016).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט ת

ה נ ש י א ה