

- בעניין: 1. **יערה פרץ**, ת.ז. 305456642
2. **יוסף מקיטון**, ת.ז. 025531591
3. **עדי וינטר**, ת.ז. 040398224
4. **עמית סלומון**, ת.ז. 036914034
5. **יש דין – ארגון מתנדבים לזכויות אדם**, ע"ר 580442622
באמצעות עו"ד רוני פלי מ.ר. 69322, יוסי וולפסון, מ.ר. 26174
מרחוב דוד חכמי 12, תל-אביב 6777812
טל': 072-2203410, 054-2199808, פקס': 072-2203414
דוא"ל: ronip@yesh-din.org

המערערים

-- נ ג ד --

1. **ועדת המשנה לכריה ולחציבה של מועצת התכנון העליונה בגדה המערבית**
2. **ועדת המשנה להתנגדויות של מועצת התכנון העליונה בגדה המערבית**
3. **המפקד הצבאי של הגדה המערבית**
4. **ראש המינהל האזרחי בגדה המערבית**
5. **סגן ראש המינהל האזרחי בגדה המערבית**
ע"י פרקליטות המדינה, מחלקת הבג"צים
משרד המשפטים, רח' צלאח א-דין 29, ירושלים, 9711052
טלפון: 073-3925590, פקס: 02-6467011
דוא"ל: haj-dep@justice.gov.il
6. **הנסון מוצרי חציבה (ישראל) בע"מ**, ח.פ. 510205545
באמצעות עוה"ד צבי שוב ואח'
מרח' ז'בוטינסקי 9, בני-ברק
טל': 03-5757180, פקס': 03-5757180
דוא"ל: office@shoob-law.co.il
- ובאמצעות עוה"ד דקלה מוסרי טל ואח'
מרח' יגאל אלון 65, מגדל טויוטה (קומה 8) ת"א-יפו 6744316
טל': 073-3752244, פקס': 073-3752245
דוא"ל: office@dtal-law.co.il
7. **החברה להגנת הטבע**, עמותה רשומה מס' 580017499
באמצעות עוה"ד אסף בן לוי ואסף רוזנטל
מהמחלקה המשפטית של החברה להגנת הטבע
רחוב הנגב 2, תל-אביב 6618602
טל': 03-6388744, פקס': 03-6390580
דוא"ל: envirlawyaer@spni.org.il, asafbl@spni.org.il ;
8. **רשות הטבע והגנים**
מרחוב עם ועולמו 3, ירושלים 9546303
טל': 02-5005440, פקס': 02-5006215
דוא"ל: u-mishpatit@npa.org.il
9. **מכון הערבה ללימודי הסביבה**, עמותה רשומה מס' 580210375
מקטורה, ד.ג. חבל אילות
טל' 03-6356618, פקס': 08-6356634
נייד 054-9798987 (עליזה מאיו, סמנכ"ל)
דוא"ל: eliza@arava.org
10. **אקופיס מזרח תיכון (Ecopeace Middle East Environmental NGO Forum)**
חברה מס' 560013708
מרחוב סעדיה גאון 26, תל-אביב-יפו 6713521
טל' 052-4532597 (גדעון ברומברג)
דוא"ל: gidon@ecopeaceme.org

11. עיריית ראש העין

באמצעות הלשכה המשפטית של עיריית ראש העין
מרחוב שילה 21 (בנין א), ראש העין
טל': 03-9007218, פקס' 074-79110138
דוא"ל mishpatit@rosh.org.il

12. עיריית כפר קאסם

מרחוב א-שוהדאי, כפר קאסם
טל' (היועץ המשפטי, עו"ד ואיל ראבי): 073-3157740 שלוחה 993
דוא"ל (היועץ המשפטי, עו"ד ואיל ראבי): WaeilR@kfar-qasem.muni.il

13. צאלח עארף רדאד, ת"ז 996160842

14. מוחמד אוסאמה אבו זר, ת"ז 984965467

15. אחמד עאדל מוסטפא צאלח, ת"ז 850159138

16. אברהמים צאלח חוסין צאלח, ת"ז 937121861

17. אברהמים עבד חוסין עלי, ת"ז 915448682

18. עומר עבד אלקאדר צאלח עיאש, ת"ז 932131360

19. עבדאללה עלי צאלח אבו חמדה, ת"ז 937126712

20. בכר חסן עלי חמדה, ת"ז 913540886

מהכפרים אזאויח, ראפאת ודיר בלוט

באמצעות ב"כ עוה"ד תאופיק ג'בארין

מרח' עין אלתינה, ת.ד. 44 אום אלפחם 30010

טל': 04-6313943, פקס': 04-6313803

דוא"ל: tawfiq32@gmail.com

המשיבים

כתב ערעור

מוגש בזאת ערעור על פסק-דין של בית המשפט המחוזי בירושלים (כב' השופט אלי אברבנאל) ב-
עת"ם 38035-07-25 פרץ ואח' נ' ועדת המשנה לכריה ולחציבה של מועצת התכנון העליונה בגדה
המערבית ואח'.

פסק-הדין ניתן בתאריך 26.5.2026, ונמסר למערערים בו ביום.

המועד האחרון להגשת הערעור (בשים לב גם לימי הפגרה) – 10.9.2026.

מועד חתימת המסמך והגשת הערעור – 2.7.2026.

בית משפט נכבד זה מוסמך לדון בערעור לפי סעיף 11 לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, תש"ס-
2000, והדיון הוא במושב שלושה לפי סעיף 26 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984.

לא מתקיים הליך נוסף בבית משפט או בבית דין בקשר לאותה מסכת עובדתית.

אגרת ההליך: 3,539 ₪ לפי פריט 27 לתוספת לתקנות בתי המשפט (אגרות), תשס"ז-2007.

סכום הערובה להבטחת הוצאות המשיבים: 30,000 ₪ לפי פריט 22 לתוספת השלישית לתקנות
סדר הדין האזרחי, תשע"ט-2018.

המשיבים 11 ו-12 הופטרו בבית המשפט קמא, לבקשתם, מהשתתפות בהליך.

ההפניות למספרי עמודים במוצגים היא לפי המספור הרץ בתיק המוצגים ולא בכל מוצג בנפרד.

ההדגשות בציטוטים הוספו, אלא אם נאמר אחרת.

יוסי וולפסון, עו"ד

דוני פלי, עו"ד

ב"כ המערערים

גוף הערעור

עניינו של ההליך והסעד שהתבקש בבית המשפט קמא

1. הסעד שהתבקש בהליך קמא היה ביטול החלטות מוסדות תכנון בגדה המערבית (המשיבות 1-2) שעניינן אישור תכנית להרחבת מחצבה, שפעלה בעבר ובינתיים הושבתה. סעד זה, לצד ביטול ההוצאות שנפסקו בערכאה קמא, הוא גם הסעד המתבקש בערעור. שם התכנית מושא העתירה הוא "יוש 52\14\2 מחצבת הנסון נחל רבה – הרחבה דרומית" (להלן: "התכנית"). מפת התמצאות ביחס לתכנית – מוצג ע/1; הוראות התכנית – ע/2; תשריט התכנית – ע/3.
2. תכנית כריה וחציבה היא תמיד רגישה – הן מטעמים סביבתיים מובנים, והן משום שהיא מכלה אוצרות טבע שאינם מתחדשים. בתכנית נשוא הליך זה, הרגישות כפולה ומכופלת:

מבחינה סביבתית, הרגישות גבוהה במיוחד משום שהתכנית ממוקמת בלב המסדרון האקולוגי הארצי, ופוגעת בתפקודו; משום שהיא תבוא על-חשבון בתי-גידול ייחודיים ורגישים, שמאכלסים עדרי צבאים וחיות בר אחרות; ומשום שהיא תשפיע על ישובים ושטחים חקלאיים שהיא ממוקמת בסמיכות גבוהה אליהם. כפי שנכתב בחוות-דעת מומחה שנכללה בהתנגדות משותפת לתכנית, שהגישו רשות הטבע והגנים והחברה להגנת הטבע (ע/11 ע' 359):

#השילוב בין בית גידול איכותי ונדיר- מסדרון אקולוגי ארצי- והיותו יחיד ומיוחד במרחב *בהעדר שטחים דומים/ חופך את מרחב נחל רבה לאחד המרחבים הרגישים ביותר בארץ לכל תהליך פיתוח#

מבחינת כילוי אוצרות הטבע, הרגישות גבוהה במיוחד משום שהתכנית ממוקמת בשטח המוחזק תחת דיני התפיסה הלוחמתית. המשפט הבינלאומי, והמדיניות שנקבעה ע"י מדינת ישראל ועוגנה בפסיקה, מטילים מגבלות חמורות על ניצול כלכלי של אוצרות טבע בשטח כזה.

עיקרי פסק-דין של בית המשפט קמא

טענות סף

3. בית המשפט קמא דחה טענות סף שהועלו כנגד העתירה. נקבע שמקרה זה, שעניינו משאב ציבורי יקר ערך, ושעולה בו טענה על פגם מהותי בפעולת המנהל, פגם שהוא בעל השפעה על אינטרס ציבורי רחב, הוא בדיוק מסוג המקרים בהם יש להידרש לטענות העותר הציבורי, כדוגמת המערערים (פס' 51). כן נקבע שצירוף המשיבים השונים היה כדון, וסייע לפרוס בפניו תמונה מלאה של כל השיקולים והנתונים הנוגעים לעניין, ובכך הבטיח בירור וליבון של הסוגיה שבנידון באופן יעיל המאפשר הכרעה (פס' 52).

הפרת תקנות התסקירים

4. כנגד התכנית וההליכים בעניינה, נטען שמוסדות התכנון חטאו להוראות חקוקות מפורשות בתקנות בדבר הכנת תסקירי השפעה על הסביבה (יהודה ושומרון), התשס"א-2001 (ע/25; להלן: "תקנות התסקירים"). במיוחד נטען כנגד אישור התכנית להפקדה, מבלי שהוכן תסקיר השפעה על הסביבה, ומבלי שמוסד התכנון דן בתסקיר כאמור ובחוות-דעת עליו של ה"ממונה" לפי אותן תקנות. עוד נטען, כי גם בהמשך לא הונחו בפני מוסדות התכנון חוות-דעת של הממונה, וכי

המסמך הסביבתי שהוגש, שמוסדות התכנון התכנון התייחסו אליו כאל תסקיר, בחן רק חלופה אחת לתכנית, שהיתה פיקטיבית, שכן היא כבר נפסלה בעבר. במיוחד לא בחן המסמך את חלופת האפס – דהיינו את השאלה עד כמה התכנית חיונית לשוק החצץ.

5. נראה שבית-המשפט קמא נטה להסכים, שתקנות התסקירים חייבו תסקיר עובר להחלטת ההפקדה (פס' 60). אך הוא לא הכריע בכך, אלא החיל את כלל ה"בטלות היחסית", משום שבדיון ההפקדה היה מוסד התכנון מודע שיש בעייתיות בתכנית, ושבשלב ההתנגדויות כבר הוכן מסמך סביבתי (פס' 56-59). לעניין חוות-דעת הממונה, שחייבת להיות מונחת בפני מוסדות התכנון ולהידון על-ידיהם (מסמך כזה אינו קיים), הסתפק בית המשפט קמא בכך שהממונה "ליווה... באופן צמוד את פעילות הוועדה, בדק את התסקיר וחיווה דעה עליו" (פס' 65).

לעניין ההימנעות מבדיקת חלופת האפס, קבע בית-המשפט קמא כי "משמצאה הוועדה כי התסקיר כולל את המידע הנדרש באשר להשפעותיה הצפויות של התכנית על סביבתה, ומשבנוסף על כך הוצגו בפני הוועדה הן עמדות גורמים במינהל האזרחי והן עמדות המתנגדים באשר לעצם ההצדקה שבהרחבת המחצבה ובפרט בהיבט של מיצוי החומרים בתוך חמש שנים, נחה הדעת כי עמדה בפני הוועדה מלוא התשתית העובדתית הנדרשת לצורך קבלת החלטה נבונה ומושכלת בעניין ההנחיות הנדרשות לתסקיר" (פס' 67).

מסמכים נסתרים (תרתי משמע)

6. טענה נוספת נגעה להסתמכות של מוסדות התכנון על חוות-דעת, של גורמים שהמשיבה 2 ביקשה את התייחסויותיהם לתכנית: גורמים אחרים במינהל האזרחי (כגון קמ"ט שמורות טבע) ורשויות בישראל (כגון משרד הבריאות). מסמכים אלו לא פורסמו, ולמתנגדים ולציבור לא ניתנה הזדמנות להתייחס אליהם. זאת ועוד: בענייני סביבה ובריאות החלטות מוסדות התכנון לא נומקו על-דרך של דיון במסמכים הגלויים אלא על-דרך של הפניה למסמכים הנסתרים – באופן שהופך את ההנמקה לסתומה, באופן שגם לא איפשר לדעת מה יש בה ומה אין בה, ולמעשה עיקר כל אפשרות לביקורת שיפוטית. חומרה מיוחדת התגלתה בשלב מתקדם של הדיון בעתירה בפני בית המשפט קמא: כאשר נחשפו שניים מאותם מסמכים, התברר שמה שיוחס להם בהחלטות מוסדות התכנון כלל לא קיים בהם. ולעומת זאת, דברים שמופיעים בהם, ושאינם תומכים בהחלטות מוסדות התכנון – הועלמו מהחלטות מוסדות התכנון ללא ביאור או הנמקה.

7. לעניין הסתרת המסמכים, באופן שלמתנגדים לא ניתנה אפשרות להתייחס אליהם, פסק בית-המשפט קמא כי אין חובה לפרסם בהיעדר הוראה חקוקה המחייבת זאת (פס' 82). עוד פסק, כי יש לראות את הגורמים אליהם פנתה המשיבה 2 כ"יועצים" שלה, ובהתאם לכך להחיל את העמדה שהובעה בספרות ובמספר פסקי-דין, לפיה מוסדות התכנון רשאים להיעזר ביועצים פנימיים בדיוניהם הסגורים (פס' 83). בית המשפט קמא אמנם הדגיש את החשיבות של שקיפות ושיתוף ציבור בהליך התכנוני, אך סבר כי "בענייננו עקרון השקיפות קיבל ביטוי מספק וראוי" (פס' 84). עוד זקף בית המשפט קמא כנגד העותרים את העובדה שאת בקשת חופש המידע לקבלת המסמכים לא הגישו מיד כשנודע להם על קיומם (פס' 85). יצוין שלמרות שחלפה כמעט שנה וחצי מהגשת בקשת חופש המידע, היא לא נענתה עד היום, ובכך מגולם פן נוסף של חוסר תום הלב של המשיבים מקרב רשויות המדינה.

8. באשר לפער בין האמור בהחלטה לאמור באותם מסמכים שנחשפו בהליך המשפטי קבע בית המשפט קמא כעניין שבעובדה, **שהפערים עליהם הצביעו העותרים אכן קיימים**. עם זאת, הפערים נבעו, לשיטתו, מניסוח כושל של ההחלטה, שאינו מבחין בין הדברים שנאמרו באחד המסמכים לבין "פיתוח" של הדברים ע"י הוועדה עצמה (פס' 92), וביחס למקרה אחר בכך ש"לא מן הנמנע" שהדברים נאמרו במקום אחר כלשהו (פס' 95) – שלא הוצג ע"י המשיבים.

מכירת המחצבה בניגוד לקריטריונים להרחבת מחצבות כפי שנקבעו

9. התכנית ממוקמת בשטח המוחזק בהחזקה לוחמתית, וממילא עלו בעתירה טענות הנוגעות לדיני ההחזקה הלוחמתית, ובמיוחד לתקנה 55 לתקנות הנלוות לאמנת האג בדבר דיני ומנהגי המלחמה ביבשה משנת 1907, האוסרת על המעצמה הכובשת לנצל אוצרות טבע מתכלים בשטח כבוש. הסוגיה הכללית של מחצבות שהוקמו בשטחים לטובת השוק הישראלי הגיעה בעבר לפתחו של בית משפט נכבד זה, אולם בית-המשפט החליט שלא להיכנס אליה לגופה, ודחה את העתירה בנושא בעילות סף, תוך שהובהר כי שאר הקביעות המופיעות בפסק הדין הינן בבחינת "הערות אגב" ותו לא (בג"ץ 2164/09 יש דין - ארגון מתנדבים למען זכויות אדם נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית (2011); דג"ץ 316/12 יש דין - ארגון מתנדבים לזכויות אדם נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית (2012), להלן, יחד: "פרשת יש-דין").

עם זאת, בעקבות הליכים אלו נאסרה הקמת מחצבות חדשות בשטחים, וההרחבה של מחצבות קיימות הוגבלה באמצעות "מסמך קריטריונים" (ע/4). אחד הקריטריונים הוא "הבקשה (להרחבת המחצבה) מתייחסת **לאותם בעלים של המחצבה הפועלת ושטח ההרחבה**".

10. המערערים הציגו מסמכים רשמיים של חברת היידלברג, חברת האם של המשיבה 6, לפיהם המחצבה תימכר לגורם שלישי. ההצהרות ניתנו לארגונים בינלאומיים, לבעלי המניות בחברה ופורסמו לכולי-עלמא באתר החברה. לפי ההצהרות, חוזה המכירה כבר חתום, ומימוש מותנה באישור ההרחבה של המחצבה (ולא פלא: וכי מי יקנה מחצבה שכבר מיצתה את עצמה?). בדיונים בפני מוסדות התכנון לא הכחישה המשיבה 6 את כוונת המכירה, וגם לא הודתה בה. רק בדיונים בבית המשפט היא הכחישה את הדברים, ובא כוחה הסביר את ההצהרות של חברת האם, הכוזבות לשיטתו (לרבות ההצהרות לבעלי-המניות!), כנובעות מ"לחצים פוליטיים". מכל מקום, משברור כי מכירת המחצבה מותנית בתנאי מתלה של הרחבתה, הרי ברור כי ההרחבה עצמה אינה יכולה להיות עבור "אותם בעלים".

11. המשיבה 2 ראתה את מכירת המחצבה, אם אכן נעשתה או יש כוונה לעשותה, בחומרה רבה: "עסקינן במעין טענת 'נשף מסכות'. **אם היא נכונה, נודעת לה חומרה רבה**" (ע/17 ע' 466), אולם קבעה כי הדבר הוכחש ע"י המשיבה 6. **מדובר בטעות עובדתית מובהקת**; המשיבה 6 לא אישרה את הדברים ולא הכחישה אותם במסגרת הדיונים בפני מוסדות התכנון. אף שהמשיבה 2 מצאה שהיא מוסמכת לבחון את הטענה, היא החליטה שלא לעשות כן, ולגלגל את הסוגיה לפתחו של קמ"ט מכרות, שהנושא צריך להגיע לשולחנו במסגרת בקשת רישיון הכריה, והפיקוח השוטף.

12. בית המשפט קמא ניסה ליישב בין המסמכים הרשמיים של חברת האם לבין ההכחשות של חברת הבת, והטענות שנשמעו בעניין מפי בא-כוחה. הוא העלה מיוזמתו אפשרות שחברת האם מתכוונת למכור את מניותיה בחברת הבת, ושהאחרונה לא מודעת לכוונות של חברת האם – שתי

תזות שאף אחד מהצדדים לא העלה. בית המשפט קבע ש"משקלם של המסמכים שהוצגו בפני הוועדה אינו מבוטל" (פס' 72) וש"הימנעותה של חברת הנסון מלהתייחס לגופם של המסמכים שהוצגו, מעוררת סימן שאלה" (פס' 73). לצד זאת, הבירור העובדתי הנדרש תואר כמורכב, ועשוי לדרוש גביית ראיות. לעניין ההחלטה לדחות את בחינת הסוגיה לשלב רישיון הכרייה הוא פסק שזו אינה לוקה בחוסר סבירות קיצונית המצדיק התערבות שיפוטית (פס' 71-77).

כילוי אוצרות טבע בשטח כבוש

13. הסוגייה הרחבה של מחצבות בשטחים עלתה, כאמור, בפני בית המשפט העליון בעבר ולא הוכרעה לגופה. העתירה בפרשת יש-דין נדחתה בעילות סף: נקבע שהיא כוללת מדי (עת כל המחצבות הושמו בסל אחד, הגם שנטען שסיבותיהן שונות); לוקה בשיהוי (שכן היא נגעה לתופעה רחבה שהתקיימה שנים) ושהסכם הביניים הישראלי-פלסטיני משנת 1995 נקבע שהנושא יידון במו"מ להסדר קבע. המערערים העלו את הסוגיה במסגרת עתירתם, בהקשר הקונקרטי של התכנית להרחבת המחצבה שבנדון. בית-המשפט קמא החליט שלא לדון בטענה, ונסמך על עילת הסף האחרונה בה השתמש בית המשפט העליון בזמנו – דחינו שהנושא אמור להידון בין ישראל לרשות הפלסטינית במו"מ על הסדר הקבע.

סוגיות נוספות

14. בית המשפט קמא דחה את העתירה ביחס לסוגיות נוספות שעלו בפניו, ואין חלק מערעור זה.

טענות הערעור

15. בתי המשפט נוהגים ריסון שיפוטי ביחס לאיזונים שמוסדות התכנון עושים בין שיקולים שונים. אולם שטר זה – שוברו בצידו: על מוסדות התכנון לוודא שמונחת בפניהם תשתית עובדתית מלאה ביחס לכל השיקולים הנדרשים. עליהם לפעול בהתאם להליכים שעוגנו בחקיקה ולכללים הפרוצדורליים שמבטיחים קבלת החלטות רציונלית והוגנת, ושמממשים את האופי הדמוקרטי-השתתפותי של הליכי התכנון. עליהם לדון בסוגיות שפניהם בלב פתוח ובנפש חפצה. ועליהם לנמק את החלטותיהם באופן הולם.

16. כאשר לריסון השיפוטי בסוגיות מהותיות, מצטרפת סלחנות שיפוטית בסוגיות פרוצדורליות, הביקורת השיפוטית מתאינת. המקרה שבפנינו הוא דוגמה מובהקת.

17. בית המשפט קמא נהג בריסון משפטי גמור ביחס לממצאיהם העובדתיים של מוסדות התכנון ולהחלטותיהם הפרוצדורליות (כגון ביחס לתוכן הנדרש בתסקיר השפעה על הסביבה) והמהותיות (כגון ביחס לסטנדרט הרלוונטי לתחום זיהום האוויר). בה בעת הוא העניק להם חופש פעולה בלתי-נדלה לסטות מהליכים חקוקים ומכללים פסוקים, תירץ את טעויותיהם בתירוצים שגם המשיבים לא ניסו לטעון, והכשיר את החלטותיהם גם כשהתבססו על טעויות מובהקות על-פני-הדברים עצמם. התוצאה היא תכנית שפגיעתה קשה, ושאושרה בניגוד להליכים הנדרשים, תוך פגיעה בעקרונות הצדק הטבעי, ועל-בסיס הנחות עובדתיות שגויות והנמקות מוטעות, שאין להן בסיס לא במדע ולא בחומר שהונח בפני מוסדות התכנון. כשהמהות נהנית ממעין-חסינות, והפרוצדורה הופכת לסוג של המלצה תיאורטית שאין השלכות להפרתה – מה נותר מהביקורת השיפוטית? ומה נותר מההליך המינהלי?

18. בניגוד להליכי התכנון והבניה בישראל, שמאפשרים בנסיבות מסוימות למתנגדים להגיש עררים לערכאה תכנונית גבוהה יותר, שיכולה להפעיל ביקורת תכנונית רחבה יותר ותוך איזונים מחודשים של שלל אינטרסים, בהליכי התכנון באזור, אין אפשרות ערר. הדבר משפיע על מידת הריסון השיפוטי, במקום בו שבט הביקורת השיפוטית נדרש יותר מאשר בהליכי תכנון רגילים.

I - הפרת תקנות התסקירים

19. טעה בית המשפט קמא כשהחיל את כלל ה"בטלות היחסית" על הפרת תקנות התסקירים. תקנות התסקירים קובעות הסדר מובנה ומפורט לאיסוף מידע ולהבאתו בפני מוסדות התכנון. חזקה על המחוקק שקבע הסדר זה בתשומת לב. החקיקה יוצרת הנחה מובנית, שעמידה בהוראותיה הכרחית לקבלת החלטה מושכלת, כחלק ממלוא התשתית העובדתית הנדרשת לקבלת החלטה על ידי רשות מנהלית. אין זה דבר של מה בכך שבית-משפט יפסוק, שהחלטה של מוסדות תכנון נעשתה בשיקול-דעת ראוי למרות הפרת הסדר שנקבע ע"י המחוקק. ולא זאת בלבד, אלא שלמרות הפרת ההסדר החקוק, בית-המשפט קמא נתן למוסדות התכנון להנות ממתחם רחב של שיקול דעת, כמעט עד כדי מתן חסינות להחלטותיהם לגופו של דבר.

20. לגבי חובת הגשת תסקיר, קובעות תקנות התסקירים, בין היתר:

2. (א) לא ידון מוסד תכנון בתכנית מסוג התוכניות המנויות בתקנת משנה (ב),

ולא יחליט בתכנית כאמור, אלא אם הוכן וצורף לתכנית תסקיר השפעה על הסביבה.

(ב) ואלה הם סוגי התכניות: ...

(2) ...אתרי כרייה וחציבה... אשר מוסד התכנון, קמ"ט איכות הסביבה או

נציגו, הדנים בתכניות אלו, סבורים כי לפעילותן תהיה השפעה

סביבתית ניכרת החורגת מעבר לתחום המקורי.

3. **בנוסף לאמור בתקנה 2**, רשאי קמ"ט איכות סביבה או נציגו, או מוסד תכנון

שהוגשה לו תכנית שלדעתו יש בביצועה כדי להשפיע השפעה ניכרת על הסביבה,

לדרוש כי מגיש התכנית יכין תסקיר ויגישו למוסד התכנון בנוסף למסמכי

התכנית שהגיש; **דרישה להגשת תסקיר כאמור יכול שתניתן בכל שלבי הטיפול**

בתכנית טרם אישורה.

21. הנה כי כן, התקנות מפרידות בין הרשימה הסגורה של מקרים, שבתקנה 2, לבין הרשימה הפתוחה שבתקנה 3. לגבי המקרים בתקנה 2, אסור למוסד תכנון לדון בתכנית ולקבל החלטה בעניינה, **בשום שלב**, בהיעדר תסקיר. לגבי המקרים בתקנה 3, ניתן שהתסקיר יוגש בשלב מאוחר של הטיפול בתכנית. ענייננו נופל במסגרת תקנה 2. התכנית היא תכנית לכרייה ולחציבה, והמשיבה 1 סברה שיש לה השפעה ניכרת על הסביבה.

משמצאה המשיבה 1, תוך כדי דיון ההפקדה, כי התכנית נופלת ברשימה הסגורה שבתקנה 2, היא לא היתה רשאית לאשר אותה להפקדה, כפי שעשתה, בתנאי שתסקיר יוכן בהמשך. תקנה 2 אוסרת עליה לדון בתכנית ולהחליט על הפקדתה עד שלא יוגש לה תסקיר ועד שלא תדון בו. המדובר בשלב הקבוע בתחיקת התכנון והבניה, כפי שנקבעה על ידי המפקד הצבאי וכפיפיו.

22. בית משפט נכבד זה הטעים שחשוב להשלים את התשתית העובדתית עובר להחלטת ההפקדה :

*"ההחלטה על הפקדת תכנית צריכה לבטא- מבחינת המוסד התכנוני- הכרעה מבוססת בשאלות התכנוניות העומדות על הפרק/ לשם כך נדרשת בדיקה יסודית של התכנית על כל היבטיה והשלכותיה- לאחר איסוף מלוא המידע הרלוונטי¹ ודוקו; גם אם במהלך הדיון בהתנגדויות לתכנית- המתקיים לאחר ההפקדה- מתקבל מידע נוסף על התכנית *וזהו אכן אחת מתכליותיו של הליך ההתנגדויות- כמפורט לחלון- מוסד התכנון אינו רשאי להטיל יתב על הליך זה ולהימנע מלבחון לעומק- טרם ההחלטה להפקיד- את כל היבטיה- לאסוף את מלוא המידע הנדרש לדעתו לקבלת החלטה- ולקבל התייחסות מקצועית לכל היבט של התכנית הנדרש זאת)²*

דנ"מ 4753/19 עיריית הרצליה נ' הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור (2021) בפסקה 32 לפסק-דינו של כב' השופט פוגלמן, ור' גם הדיון והאסמכתאות מפסקה 31 ואילך. ר' גם בעת"מ 43830-12-24 החברה להגנת הטבע נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז הדרום (2025).

החלט כלל "הבטלות היחסית" במקרה זה מרוקנת מתוכן את שיקול הדעת הנדרש בשלב ההפקדה, ושמה לאל את תקנות התסקירים ואת תכליתם.

23. אין זו ההפרה היחידה של תקנות התסקירים במקרה זה. התקנות מורות עוד כי -

"6. (ב) לשכת התכנון תעביר את התסקיר שקיבלה לידי הממונה, אשר יגיש למוסד התכנון את חוות-דעתו לתסקיר..."

"8. (א) לא ייתן מוסד תכנון אישור לתכנית אשר הוגש לגביה תסקיר השפעה על הסביבה בהתאם לתקנות אלה, אלא לאחר שהממונה בדק את התסקיר על כל פרטיו וחיווה דעתו על הממצאים שיש לכלול בהוראות התכנית בעקבות התסקיר, ולאחר שמוסד התכנון דן בתסקיר ובחוות הדעת".

בענייננו כלל לא הוגשה לוועדה חוות-דעת של הממונה. בשלב החלטת ההפקדה לא היה תסקיר וממילא לא היתה חוות-דעת עליו. בשלב ההתנגדויות לא הוגשה חוות-דעת. רק לאחר שהמתנגדים טענו שהמסמך הסביבתי שהוגש אינו בגדר תסקיר, הוציא קמ"ט איכות הסביבה מכתב (ע/26) שטוען בדיעבד שהוא אישר את התסקיר בזמנו – כאשר אין בנמצא כל מסמך של אישור התסקיר בזמן אמת!

לכך יש להוסיף כי מכתב זה אינו כולל את הפרטים הנדרשים בחוות-דעת לפי התקנות, כמפורט בנוסחן לעיל. גם לאחר מכן, עת הורתה המשיבה 2 על השלמת המסמך הסביבתי, הרי שגם ביחס למסמך המתקין לא הוגשה חוות-דעת הממונה. המשיבה 2 מציינת לעניין זה (ע/20 ע' 525) כי "לא התבקשה חוות-דעת קמ"ט איכות הסביבה כפי שנכתב על-ידי המתנגדים- אלא אישורו" – והיא הנותנת.

¹ דנה וזינגר, דיני תכנון ובניה (תשס"א), ע' 522
² שם ע' 484

טעה בית המשפט קמא כשקבע שהוראות אלו בתקנות לא הופרו. "ליווי" כזה או אחר של התהליך, או תצרף של אמירות ותכתובות, שניתנו בזמנים שונים ובהקשרים שונים, אינם תחליף לחוות-דעת סדורה וסטטוטורית – על כל הרצינות שנגזרת מהחובה להכין חוות-דעת כזו.

24. תקנות התסקירים לא נחקקו בחלל ריק. שורת הטיות מבניות מפחיתות את המשקל שניתן לשיקולי סביבה במוסדות התכנון. השלכות סביבתיות הן לעתים רחוקות בזמן. פגיעותיהן בבריאות נאמדות בכלים סטטיסטיים, ונראות מופשטות. פגיעות במגוון הביולוגי ובשירותי הסביבה קשות לתרגום למונחים כלכליים. הערך של הטבע ובעלי-החיים כשלעצמם לא תמיד מופנם. הידע בתחומים אלו אינו מונחל במערכת החינוך בארץ. הייצוג לאינטרסים אלו במוסדות התכנון – קטן, ובהשוואה למצב בישראל, בו לארגוני הסביבה מעמד סטטוטורי בחלק מהליכי ומוסדות התכנון, הרי שהסדרים כאלו לא קיימים במערכת התכנון הצבאית בשטחים. מטעמים אלו הותקנו תקנות התסקירים, וחיקוקים דומים בישראל ובעולם. הדרישות הפרוצדורליות הדווקניות נועדו לאזן את ההטיה המבנית להזניח את שיקולי הסביבה. לכן, יש חשיבות מיוחדת לעמידה על הליכים אלו. בית המשפט קמא טעה כאשר הסכין עם הפרת הליכים אלו בחסות כלל "הבטלות היחסית". בכך הוא ויתר על הערובה שהמחוקק עצמו מצא שהיא נחוצה, כדי להבטיח שהשיקולים הסביבתיים יקבלו את המקום הראוי להם.

25. כשהפרוצדורה נעשית בקיצורי-דרך, לא מפתיע שגם המהות צולעת. המסמך הסביבתי מתיימר לבדוק חלופות, אך החלופה היחידה שנבדקה היא פיקטיבית: היא קודמה בעבר ונפסלה. לעומת זאת, "חלופת האפס" (השארת המצב הקיים) כלל לא נבדקה. לכך שבדיקת חלופות צריכה להיות במוקד התסקיר, ושהמידע צריך להיות מובא בתסקיר ולא בדרך אחרת, ר' בג"צ 9409/05 **אדם טבע ודין נ' הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של תשתיות לאומיות** (2010). למרות הסטיות מהפרוצדורה החקוקה ומהלכה זו, לא הפעיל בית-המשפט קמא ביקורת שיפוטית הדוקה, אלא נתן למוסדות התכנון חופש פעולה רחב, ופסק כי "אין לקבוע כי הוועדה פעלה בחוסר סבירות קיצוני בכך שלא ראתה הכרח לבחון במסגרת התסקיר גם את חלופת האפס" (פס' 67).

II - מסמכים נסתרים (תרתי משמע)

26. שגה בית-המשפט קמא בקובעו שלא היה צורך לפרסם את מסמכי ההתייחסות שביקשה המשיבה 2 מגורמים שונים, משום שחובה כזו אינה קבועה בחקיקה. עצם ההליך שבו מוסד תכנון פונה למשרדי ממשלה שונים, לאחר שמיעת ההתנגדויות, כדי לקבל את חוות-דעתם, הוא הליך שאינו מעוגן בחקיקה, וממילא המחוקק לא נתן את דעתו למסמכים כאלו. חובת הפרסום של המסמכים נגזרת משניים: **ראשית**, מכללי הצדק הטבעי ומימוש זכות הטיעון, בהליך שהוא מעין-שיפוטי; **שנית**, מהאופי השקוף וההשתתפותי-דמוקרטי של הליכי תכנון ובנייה. לאור זאת נפסק ב-בג"ץ 701/81 **מלאך נ' לוי** (פ"ד לו(3) 1, 15):

"כל חומר רלוואנטי, שיש בו כדי להשפיע על דיוני הוועדה, צריך שיהיה גלוי ומונח לפני כל הצדדים הנוגעים בדבר, ואם כבר הגיע חומר רלוואנטי לידי יושב ראש הוועדה, שלא במהלך דיוניה הפומביים, שומה עליו לפחות להביאו לידיעת כל הנוגעים בדבר, לרבות המתנגדים, על-מנת שהללו יוכלו להגיב עליו בגדר דיוניה הפומביים של הוועדה".

27. בספרות המשפטית ובמספר פסקי-דין שניתנו בבתי המשפט המחוזיים מובא חריג לעניין זה ביחס לשימוש של מוסדות התכנון ביועצים. מדובר באנשי מקצוע בתחומים שונים, לרוב צוות שכיר קבוע של מוסד התכנון ולעתים איש מקצוע שנשכר לעניין מסוים. אנשי מקצוע אלו משתתפים בישיבות, ותפקידם לסייע לחברי הוועדה בסוגיות מקצועיות, לרבות הבנה והערכה, בעל-פה או בכתב, של טענות שמובאות בפני מוסדות התכנון בתחומים שחברי הוועדה אינם בהכרח בעלי יידע מספיק בהם (כגון תחבורה, סביבה וכיו"ב). ביחס לעובדים אלו נקבע שלא יהא זה הגיוני שחוות-דעתם יובאו מראש להתייחסות הצדדים וחוזר חלילה, שהלוא כך ייווצר מעגל שוטה. סיכמו את הדברים זינגר ודנה בספרם **דיני תכנון ובניה** (2015) כרך א ע' 594-595 :

"החלטת מוסד התכנון בהתנגדויות אינה יכולה להתבסס על חומר או מידע שאינם פומביים ושלא ניתנה לצדדים ההזדמנות לטעון לגביהם... מאפייניו המעין-שיפוטיים של שלב ההכרעה בהתנגדויות אינו מונע ממוסד התכנון לקבל מידע ומסמכים ממקורות שונים ולהביאם בחשבון במסגרת החלטתו, אף אם לא הוגשו לו על-ידי הצדדים לדיון בהתנגדויות ובלבד שנתן הזדמנות לנוגעים בעניין לעיין באותו מידע ולהתייחס אליו. כך רשאי מוסד התכנון לקבל גם בשלב זה מידע מהיועץ המשפטי של הרשות המקומית או הוועדה המקומית הנוגעים בדבר או מממלא תפקיד אחר באותם גופים או בגופים ממשלתיים וציבוריים אחרים, גם אם לא הוגשו לו באמצעות התנגדות, ולהביאם בחשבון במסגרת החלטתו, ובלבד שאפשר לצדדים לדיון בהתנגדויות להתייחס לאותו מידע.

החובה לאפשר לצדדים לעיין במידע או מסמכים שהובאו בפני מוסד התכנון איננה חלה על חוות דעת של יועץ מקצועי של מוסד התכנון. חוות דעת כזו בין אם היא מוצגת בפני מוסד התכנון בעל פה ובין אם היא נערכת בכתב מהווה חלק מדיוניו הפנימיים של מוסד תכנון. כשם שלא מוטלת על מוסד התכנון חובה להציג בפני הצדדים לדיון את עמדותיהם המקצועיות של חברי מוסד התכנון טרם קבלת החלטה בתכנית כך גם אינו נדרש להציג בפני הצדדים את חוות הדעת שקיבל מיועציו. אכן, חוות הדעת של יועצי מוסד התכנון יהיו פתוחות ברגיל לעיון הציבור לאחר קבלת החלטה בתכנית, אם כחלק מהמסמכים שימצאו בתיק התכנית שיהיה פתוח לעיון ואם על פי חוק חופש המידע."

28. ודוק: המחברים מבחינים בין מידע מבעלי תפקיד בגופים ממשלתיים וציבוריים אחרים (כפי שהיה בענייננו), שחייב פרסום לפי הלכת מלאך, לבין חוות-דעת של יועצים מקצועיים של מוסד התכנון, שהם ורק הם מוחרגים מהכלל לגישת המחברים ומספר פסקי-דין של בתי המשפט המחוזיים. המחברים אף מניחים שבדיעבד יגולו גם חוות-דעת אלו לציבור.

29. טעה בית-המשפט קמא כשהחריג מהכלל כל גורם שהוועדה בחרה להיוועץ בו, ושמעצם כך הופך, לגישת בית-המשפט קמא, ל"יועץ מקצועי". זוהי הפיכת החריג לכלל, ואין של הלכת מלאך.

III - הסתירות בין ההחלטה לבין האמור במסמכים הנסתרים

30. לא בכדי נקבעו כללים דיוניים, ולא בכדי משפטנים מקפידים עליהם. "אור השמש הוא המחטא הטוב ביותר" כמימרת השופט ברנדייס, והקפדה על כללים נחוצה להוגנות ומגינה מטעויות. במקרה דנן, ההסתמכות על מסמכים נסתרים הביאה את מוסדות התכנון לטעויות מובהקות.

31. רק בשלב מתקדם של ההליך המשפטי נחשפו בפני ב"כ המערערים שניים משמונה מסמכים נסתרים, שהמשיבה 2 נסמכה עליהם בהחלטתה, תוך שהיא מביאה, כביכול מתוכם, אמירות מאמירות שונות ונסמכת עליהן. והנה, משנחשפו שני המסמכים, התברר שאמירות שהמשיבה 2 הביאה מתוכם בפשטות אינן מופיעות באותם מסמכים שהיא מתיימרת להישען עליהם!

32. אחד מעניינים אלו נוגע לסוגיה של הפגיעה בטבע ובבעלי-החיים, סוגיה שהיא בלב ההליך. לעניין זה פסק בית המשפט קמא, כעניין שבעובדה, כך :

"בהחלטתה קבעה ועדת המשנה להתנגדויות כי 'במסגרת התייחסותו, מצא קמ"ט שמורות טבע כי תהיה פגיעה מסוימת בעקבות קידום ההרחבה. ואולם, קבע הקמ"ט, כי לא תהיה פגיעה מהותית בערכי הטבע באזור שבקרבת תחום ההרחבה, וזאת לרבות בבעלי החיים בסביבה. שכן, בעלי החיים אינם מוגבלים בגבולות – ובמילים אחרות, הפגיעה בבעלי החיים המצויים באזור זה מוגבלת בדחיקתם לאזור אחר כחלופה לאזור שייתפס על-ידי ההרחבה. על כן, התכנית לא תפגע באופן מהותי בערכי הטבע, ועל אחת כמה וכמה, לא צפויה פגיעה ממשית באוכלוסיית חיות הבר באזור...' דברים אלה, ובפרט אזכור דחיקתם של בעלי החיים לאזור אחר, אכן אינם מופיעים, כטענת העותרים, בהתייחסותו של הקמ"ט מיום 6.9.2021..." (פס' 91-92).

אולם לגישת בית-המשפט קמא, "אף שמוטב היה על הוועדה להבחין באופן ברור יותר בין דבריו של קמ"ט שמורות טבע לבין פיתוח הדברים על ידה, אין לומר כי עסקינן בסילוף דבריו או באי התאמה מהותית לנימוקיו בעד אישור התכנית." ובמילים אחרות: בית המשפט קמא בחר שלא לייחס לוועדה טעות ביחס לדברים שכתב קמ"ט שמורות טבע, אלא ערבוב טקסטואלי בין הדברים שאמר הקמ"ט לבין תובנות אקולוגיות פרי מוחה הקודח של הוועדה עצמה, שאין לחבריה הכשרה בתחום האקולוגיה. והרי אף אקולוג לא יעמוד מאחורי אמירה כמו זו שייחסה הוועדה לקמ"ט שמורות טבע: מובן ששטח טבעי מצומצם יותר, יש לו כושר נשיאה קטן יותר, והוא לא יכול לכלכל אותו מספר של חיות בר שחיו בשטח המקורי. אף מובן שבעלי-חיים קטנים אינם "נדחקים" מהשטח אלא נרמסים. למותר לציין, כי קביעה זו של בית המשפט קמא, לגבי האופן שבו התגלגלה הטענה לטקסט, הינה קביעה עובדתית, שלא בוססה בראיות או בהתרשמות מעדים, ושמכך מהווה לכל היותר משאלת לב.

33. בכל הכבוד, אין תפקיד בית-המשפט להמציא הסברים אפולוגטיים לאמירות כוזבות שמופיעות בהחלטת הרשות. ודאי שאין זה תפקידו לעשות כן, כשהרשות עצמה, שהיתה צד להליך, לא ניסתה להצדיק את הדברים או העלתה את אותן הערכות ספקולטיביות שמצא בית המשפט קמא לנפק. אדרבא, כשרשות מייחסת דברים לא נכונים למסמך שהונח בפניה, הדבר צריך להדליק נורה אדומה ביחס לרצינות החלטתה ולאופן בו הפעילה שיקול הדעת.

34. ולמהות הדברים: החלטת המשיבים מתבססת על הנחה עובדתית שהתכנית לא תפגע מהותית בערכי טבע, וכלל לא תפגע בבעלי-חיים, שכן אלו "יידחקו" למקומות אחרים. התשתית להנחה עובדתית זו אמורה היתה להיות בהתייחסות של קמ"ט שמורות טבע. משמתבר שהדברים כלל לא מופיעים בחוות-דעתו, נשמטת התשתית העובדתית שבבסיס ההחלטות נשוא הליך זה.

35. הלכה היא, שכשרשות מינהלית מנמקת החלטה בעובדות שאינן נכונות, דין ההחלטה להתבטל:

"השאלה היא אם המשיב, כששקל והחליט מה שהחליט, פעל כהלכה ובסבירות בהתחשב בעובדות המקרה האמיתיות. על העובדות וההנמקה שהיו ביסוד החלטתו למדים אנו מפיו של המשיב עצמו, וכשמסתבר שההחלטה מבוססת היתה - ולו בחלקה - על עובדות שאינן נכונות, קמים ועולים החשש והספק שמא אם היה יודע המשיב את העובדות לאמתן - והמדובר בשוני עובדתי משמעותי - יתכן ולא היה מגיע להחלטה אליה הגיע. כאמור, השאלה בענייננו אינה מה בית משפט זה סבור שראוי לעשות לאורן של עובדות המקרה האמיתיות, אלא אם לנגד עיני המשיב, כשהחליט מה שהחליט, היו העובדות האמיתיות של המקרה."

בג"ץ 802/89 נ' נסמאן נ' מפקד כוחות צה"ל ברצועת עזה (1989). ור' גם ע"א 1711/02 עיריית חולון נ' ארגון הקבלנים והבונים חולון, פ"ד נח(5) 933, 943-945.

36. קשה להפריז בחומרת הדברים: הונחו בפני מוסדות התכנון התנגדויות של גורמי שמירת טבע, ביניהם רשות הטבע והגנים שהיא הגוף הסטטוטורי המופקד על שמירת טבע בישראל. הונחו בפניהם חוות-דעת של מומחים מהבכירים בתחום, שהציגו פגיעות קשות בטבע ובבעלי-חיים. מוסדות התכנון לא הזכירו חוות-דעת אלו בהחלטותיהם. בית המשפט קמא ציין בפס' 103 כי "הנתונים שהציגו המתנגדים לא הוזכרו במפורש בהחלטת הוועדה" אך תירץ ש"ניכר כי הם בהחלט עמדו לנגד עיניה, נשקלו ונבחנו לעומק." בית-המשפט לא פירש כיצד הדבר "ניכר", משהמסמכים כלל לא נזכרו! והרי "אין לו לדיין אלא את שעיניו רואות" (בבלי סנהדרין ו' ע"ב; בג"ץ 152/82 אלון נ' ממשלת ישראל, פ"ד לו(4) 449 (1982), פס' 5 לפסק דינו של כב' הש' אלון).

במקום להתייחס לחוות-הדעת, התבססו מוסדות התכנון על אמירה שלא היתה ולא נבראה, קבעו על-בסיס אמירה דמיונית זו ממצא עובדתי הפוך לאלו שבחוות-הדעת, ממצא לפיו לא תהיה פגיעה מהותית בערכי טבע ולא תהיה פגיעה בבעלי-חיים. בהמשך לכך אף קבעו כי "לא מצאנו שהפגיעה הסביבתית והנופית תהיה חורגת מהמצופה מעצם קיומה של מחצבה" (ע' 17), ע' 468) – וזאת על בסיס אותה הנחה דמיונית ובהתעלם מעמדות המומחים בדבר הרגישות המיוחדת של המקום. לאור זאת דחו את ההתנגדויות של הגורמים האמונים על התחום!

37. טעה בית המשפט הנכבד כשלא פסל את ההחלטות נשוא העתירה, ולו מטעם זה בלבד.

38. הוא הדין ביחס לדברים שיוחסו לקמ"ט סביבה. גם כאן בית המשפט קמא מצא כי דברים שיוחסו לקמ"ט אינם מופיעים בהתייחסות הקמ"ט מיום 5.8.2021, מסמך נסתר שנחשף רק במהלך הערעור. במקרה זה העלה בית-המשפט קמא אפשרות שהדברים נאמרו ע"י הקמ"ט במקום אחר, אף שלא ידוע היכן (פס' 95). גם כאן טעה בית-המשפט קמא בניסיונו לתרץ טעות מובהקת שנפלה בהחלטה, בהסבר שהמשיבים עצמם לא ניסו להעלות. והלוא אילו הדברים היו מופיעים במסמך אחר, המשיבים יכלו להצביע על אותו מסמך בקלות. גם כאן טעותה של הוועדה צריכה היתה להביא לביטול החלטתה, ולכל הפחות להעברתה תחת שבט ביקורת מחמיר.

IV – העדר העמידה במסמך הקריטריונים כתנאי לאישור התכנית

39. גם לעניין מכירת המחצבה לצד שלישי, טעה בית-המשפט קמא כשכנס לנעלי הצדדים והעלה מיזמתו טענות שהם לא טענו. המשיבה 6 הכחישה את המכירה והסבירה את הצהרות חברת האם שלה ב-"לחצים פוליטיים". בית-המשפט קמא הציג מיוזמתו תזה חלופית, שמנקה משקרים מפגיעים הן את חברת האם והן את חברת הבת. לפי תזה זו, חברת האם פועלת מאחורי גבה של חברת הבת ובלי ידיעתה, ואולי מתכוונת למכור את מניותיה בחברת הבת. לא רק שתזה זו לא הועלתה ע"י אף אחד מהצדדים ונעדרת ראשית של גרעין עובדתי – היא אף סותרת את לשון של הצהרות, שמדברות באופן קונקרטי לא על מכירת חברת הבת אלא על **מכירת המחצבה** והמפעלים הצמודים לה במסגרת תהליך "רה-אוריינטציה" של חברת הבת (ע/7).

40. טעה בית המשפט קמא גם לגופם של דברים, כשקבע שהחלטת מוסדות התכנון, לדחות את בירור סוגיית המכירה לשלב היתר הכריה, היתה במתחם הסבירות. העמידה בהוראות מסמך הקריטריונים היא סוגיה מהותית, שבלעדיה אין שום היתכנות לתכנית, ולכן לא ניתן היה לדלג על בדיקתה (בג"ץ 164/97 **קונטרס נ' משרד האוצר**, פ"ד נב(1) 289, בע' 332-333 (1998)). אין מקום לדחות סוגיה זו לשלב מתקדם יותר, אשר נעשה ללא שקיפות וללא שיתוף ציבור. מובן שקמ"ט מכרות צריך לבדוק את העמידה במסמך הקריטריונים גם לעת בקשת רישיון הכריה ובאופן שוטף (כפי שקבע בית המשפט קמא בפס' 77), אולם אין בכך כדי לפטור את מוסדות התכנון מלבדוק את העמידה בקריטריון זה, כפי שבדקו כל אחד משאר הקריטריונים.

41. מעבר לנדרש, יצינו העותרים שהם פנו לקמ"ט מכרות ביום 23.11.2025 ושוב, לאחר פסק-הדין קמא, 11.6.2026, והפנו אותו הן להצהרות של חברת היידלברג והן לפסק-הדין ולקביעות שנעשו בו בעניין הבדיקות הנדרשות. בעקבות המכתב הראשון עדכן קמ"ט מכרות כי הנושא לא הגיע לשולחנו, ולמכתב השני טרם התקבלה התייחסות.

V - כילוי אוצרות טבע בשטח כבוש

42. טעה בית המשפט קמא כשלא הכריע לגופה בשאלה אם הרחבת המחצבה מפרה את המשפט הבינלאומי המינהגי. מדובר בשאלה מהותית, היורדת לשורש סמכותם של המשיבים.

43. לכאורה הלך בית המשפט קמא בעניין זה בעקבות פרשת **יש-דין**, שם נמנע בית משפט נכבד זה מלקבוע הלכה בשאלה משפטית זו, ודחה את העתירה בעילות סף. שתיים מעילות הסף בפרשת **יש-דין** לא רלוונטיות לענייננו, ולכן בית המשפט קמא הסתמך רק על עילה אחת, דהיינו שהתערבות שיפוטית בנושא זה כמוה למעשה כהתערבות במתווה שגובש בהסדר הביניים, ובית-המשפט נמנע בד"כ מעתירות עם היבט מדיני דומיננטי.

ההיבט המדיני שהיה קיים בעתירה שעסקה בכל המחצבות בשטחים, דוהה כשמדובר בעתירה שעניינה הרחבה של 97 דונם במחצבה מסוימת. גם מרכיב הזמן מקהה את עוקצה של עילת סף זו. הסכם הביניים מ-1995 קובע בסעיף העוסק במחצבות (סעיף 31 לתוספת השלישית לפרוטוקול האזרחי) כי "באזור C, הכוחות והאחריות הקשורים לתחום זה יועברו בהדרגה לתחום הסמכות הפלסטינית אשר תכסה שטח גדה מערבית ורצועת עזה, למעט הנושאים אשר יידונו במשא ומתן על מעמד הקבע, במשך שלבי המשך ההיערכות מחדש, אשר **יושלמו בתוך 18 חודשים** מיום כינון המועצה." בחלוף יותר מ-30 שנים מההסכם, שכמעט לא נותרה ממנו אבן על אבן, באיזה אופן פוגע הדיון בהרחבת המחצבה, לאור המשפט הבינלאומי, במתווה שבהסכם?

44. זאת ועוד, בעוד שבפרשת יש-דין ביקשו העותרים להניע פעולה יזומה לסגירת המחצבות, בענייננו השאלה עולה אגב הפעלת סמכות ע"י מוסדות התכנון, לצורך כרייה חדשה, הפעלת סמכות שנתונה ממילא לביקורת שיפוטית. הטענה נוגעת לשורש הסמכות של מוסדות התכנון.

45. נזכיר מושכלות יסוד: הבסיס לסמכותם של המשיבים 1-5 לפעול בשטח המצוי תחת תפיסה לוחמתית נובע מהאמור בתקנות הנלוות לאמנת האג בדבר דיניה ומנהגיה של הלחימה ביבשה (1907), המשקפות משפט בינלאומי מנהגי ומשכך, מחייב. דינים אלו גם קובעים את גבולות כוחם של המשיבים:

"סמכותו של המפקד הצבאי לחוקק את הצו המתקן נגזרת מדיני התפיסה הלוחמתית. הם מקור סמכותו, ועל-פיהם ייקבע כוחו." (בג"ץ 7015/02 עג'ורי נ' **מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית**, פ"ד נו(6) 352, 364).

46. המגבלה המרכזית הרלוונטית לענייננו היא בתקנה 55 לתקנות האג, 1907, שקובעת:

"המדינה הכובשת נחשבת רק לנאמן ולנהנה של הבניינים הציבוריים, נכסי דלא ניידים, יערות ומפעלים חקלאיים השייכים למדינה האויבת והנמצאים במדינה הכבושה. עליה לשמור על קרן הנכסים האלה ולנהלם לפי כללי טובת-ההנאה."

לולא הוראה זו, לא היו לרשויות הצבאיות יד ורגל באדמות עליהן מתוכננת התכנית, שהוכרוזו כ"אדמות מדינה". בה בעת, נוכח הוראה זו, הרשויות אינן מוסמכות ואינן רשאיות להתיר שימוש במחצבים של השטח הכבוש, שהם בהגדרתם בלתי-מתחדשים, וחציבתם פוגעת בקרן.

47. תקנה זו משתלבת עם עקרונות יסוד בדיני התפיסה הלוחמתית. כידוע, למדינה הכובשת אין ולו פירור של ריבונות בשטח הכבוש. השלטון הצבאי שהיא מחויבת להנהיג פועל רק כנאמן זמני בנעלי הריבון. השיקולים שמותרים לו הם רק צרכיו הביטחוניים וטובת האוכלוסיה המקומית – אסור לו לשקול אינטרסים לאומיים וכלכליים של מדינתו. הכיבוש אינו הופך את השטח הכבוש לשדה לניצול כלכלי. קביעת עובדות של קבע בשטח – אסורה. ר': בג"ץ 393/82 ג'מעית אסכאן אלמעלמון נ' **מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון**, פ"ד לז(4) 785, 794-795; בג"ץ 390/79 דויקאט נ' **ממשלת ישראל**, פ"ד לד(1) 1, 22 (1979).

48. המערערים גיבו את טענתם בחוות-דעת של מומחים למשפט בינלאומי מהבכירים ביותר באקדמיה הישראלית (ע/5), שהוגשה גם במסגרת הבקשה לדיון נוסף בפרשת יש-דין. הבקשה לדיון נוסף נדחתה משום שהעתירה נדחתה בטענות סף, ואילו הדברים, שנאמרו לגופם של דברים, נאמרו מעבר לנדרש **ואינם מהווים הלכה**. בית המשפט הטעים כי:

"לא נעלמה מעיני חוות דעתם של המומחים בתחום המשפט הבינלאומי אשר הוגשה בתמיכה לטענות המבקשת. חוות הדעת המלומדת מעלה שאלות חשובות ומנתחת אותן ברוב כשרון וידע. אלא, שכאמור לעיל, בנסיבות הקונקרטיות של המקרה, ומשלא נקבעה בפסק הדין הלכה המצדיקה דיון נוסף, ממילא אין לנו צורך לדון בהן בשלב זה". (דנג"ץ 316/12 הנ"ל בפס' 5).

באותו שלב לא היה צורך לדון בהן – אך המקרה הנוכחי מחייב זאת, ובית המשפט הנכבד יתבקש לדון בטענות אלו לגופן.

בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 38035-07-25 פרץ ואח' נ' ועדת המשנה לכריה ולחציבה של מועצת התכנון העליונה בגדה המערבית ואח'

תיק חיצוני:

לפני כבוד השופט אלי אברבנאל

העותרים

1. יערה פרץ
2. יוסף מקיטון
3. עדי וינטר
4. עמית סלומון
5. יש דין - ארגון מתנדבים לזכויות האדם (ע"ר)
ע"י ב"כ עוה"ד יוסי וולפסון ועו"ד רוני פלי

נגד

המשיבים

1. ועדת המשנה לכריה ולחציבה של מועצת התכנון העליונה בגדה המערבית
 2. ועדת המשנה להתנגדויות של מועצת התכנון העליונה בגדה המערבית
 3. המפקד הצבאי של הגדה המערבית
 4. ראש המינהל האזרחי
 5. סגן ראש המינהל האזרחי
ע"י עוה"ד יואב דור, פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)
 6. הנסון מוצרי מחצבה (ישראל) בע"מ, ע"י ב"כ עוה"ד דקלה מוסריטל ועוה"ד צבי שוב
 7. החברה להגנת הטבע, ע"י עוה"ד אסף בן לוי
 8. רשות הטבע והגנים ירושלים, ע"י עוה"ד נירית אהרון
 9. מכון הערבה ללימודי הסביבה
 10. אקופיס מידל איסט אנורונמנטל אן ג'י או פורום
 11. עיריית ראש העין
 12. עיריית כפר קאסם
 13. צאלח רדאד
 14. מוחמד אבו זיר
 15. אחמד צאלח
 16. אבראהים צאלח
 17. אבראהים עלי
 18. עומר עיאש
 19. עבדאללה אבו חמדה
 20. בכר חמדה
- משיבים 13-20 ע"י ב"כ עוה"ד תאופיק ג'ברין

חקיקה שאוזכרה:

חוק אוויר נקי, תשס"ח-2008

תקנות בתי משפט לענינים מינהליים (סדרי דין), תשס"א-2000: סע' 6(א), 11, 12

חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965: סע' 96א, 96א(א)

מנשר בדבר סדרי שלטון ומשפט (אזור הגדה המערבית) (מס' 2), תשכ"ז-1967: סע' 4

צו בדבר רכוש ממשלתי (יהודה ושומרון) (מס' 59), תשכ"ז-1967

תקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), תשס"ג-2003: סע' 2(2), 6(א), 6(ב)(1)

פסק דין

1. עניינה של עתירה זו בבקשת העותרים כי תבוטל החלטתם של מוסדות התכנון והבניה שבמנהל האזרחי לאזור יהודה ושומרון, לדחות את התנגדותם לתוכנית יוש מס' 52/14/2 "הרחבת מחצבת נחל רבה" (להלן: התוכנית) אשר נועדה להוסיף שטח חציבה למחצבה קיימת אשר הגיעה לכלל מיצוי; תבוטל החלטתם לאשר את התוכנית למתן תוקף; ותבוטל החלטתם בדבר הפקדתה של התוכנית.

רקע והליכים קודמים

2. משנת 1989 פועלת מכוח תוכנית יוש מס' 52/14 מחצבה באזור נחל רבה, בשטח שבבעלות הממונה על הרכוש הממשלתי הנטוש ואחרים (להלן – המחצבה הקיימת). המחצבה הקיימת מופעלת במשך השנים על ידי משיבה 6, הנסון מוצרי מחצבה (ישראל) בע"מ (להלן – חברת הנסון), שהינה חברת בת של חברת AG HeidelbergCement הגרמנית (להלן – חברת היידלברג).

תוצריה של המחצבה הם חומרי גלם לבנייה ותשתיות (אגרגטים) והיא ממוקמת דרומית למחלף שער השומרון וכביש מס' 5, דרום מזרחית לכפר קאסם ודרום מערבית ליישוב אלקנה, מזרחית לראש העין ומערבית לגדר ההפרדה ולכפר זאווייה. שטח החציבה במחצבה הקיימת עומד על כ- 409 דונם מתוך שטח כולל של כ-2,924 דונם שבו מתקנים, סוללות דרכים ושטח חקלאי (שטח ההשפעה).

3. בשנת 2012 הגישה חברת הנסון בקשה להרחבת המחצבה הקיימת מצפון לה, נוכח כך שעתודות המחצבה הקיימת החלו להידלדל והתקרבו למיצוי.

בשנת 2014 ניתן אישור המנהל האזרחי לבקשה האמורה להרחבה לכיוון צפון, וחברת הנסון החלה בקידום תוכנית מפורטת בנידון. ביום 26.11.2015 העביר קמ"ט איכות הסביבה במינהל האזרחי "הנחיות לעריכת מסמך סביבתי להרחבת מחצבת נחל רבה", ובחודש ינואר 2016 הוגשה התוכנית להרחבת המחצבה הקיימת מצפון (תכנית יוש/52/14/1). על פי מסמכיה, סך כל שטח התוכנית יעמוד על 260 דונם: שטח חציבה נוסף של 107 דונם ושטח השפעה (שטח חקלאי) של 153 דונם. בתיאור מסמכי התוכנית צוין, בין היתר, כי צורף "תסקיר השפעה על הסביבה".

ביום 11.1.2017 הודיע ראש המינהל האזרחי כי הוחלט לא לאשר את הרחבת המחצבה מצפון למחצבה הקיימת, וזאת "בראייה תכנונית כוללת" משמתוכנן באזור נחל רבה אזור תעשייה משותף למועצות שומרון, אלקנה ואורנית. בהתאם לכך הגישה חברת הנסון בקשה חדשה להרחבת המחצבה הקיימת מדרום לה.

4. ביום 4.3.2018 ניתן אישור המנהל האזרחי לבקשה החדשה להרחבה הדרומית של המחצבה הקיימת, והוגשה התוכנית להרחבת המחצבה מדרום (תכנית יוש/52/14/2) (להלן – התוכנית).

5. ביום 30.10.2019 כתב קמ"ט איכות הסביבה לנציגי חברת הנסון כי המסמך הסביבתי שהוכן עבור ההרחבה הצפונית אושר בחודש אוקטובר 2016, ו"בהמשך לשינוי החלופה מצפונית לדרומית" אין לו התנגדות "לעדכון המסמך הסביבתי בעת הפקדת התוכנית".

6. ביום 22.1.2020 קיימה משיבה 1, ועדת המשנה לכריה ולחציבה של מועצת התכנון העליונה במנהל האזרחי לאזור יהודה ושומרון (להלן – ועדת המשנה לכריה ולחציבה), ישיבה בנושא הפקדת התוכנית.

מתכנן התוכנית השיב לשאלות חברי הוועדה בנושאים שונים, בין היתר לעניין עתודות החומר בהרחבה (בדבר הצפייה למיצוין בתוך חמש שנים); לעניין תחום ההשפעה של התוכנית (התייחס לקרקע פרטית הנמצאת בתוך שטח ההשפעה והיותו של שטח התוכנית מצוי ברובו בשטח אש); ולעניין ערוצי נחל רבה ומיקומה של ההרחבה

בתוך מסדרון אקולוגי. במהלך הישיבה ציינה נציגת קמ"ט שמורות טבע כי מדובר באזור פתוח בתוך מסדרון אקולוגי ומשכך "מבחינתנו זה פגיעה ואני לא בקלות יכולה לאשר כזאת הרחבה, צריכה לבדוק". יו"ר הוועדה עמד על כך ש"לא יהיה פרסום להפקדה ללא תסקיר מאושר על ידי קמ"ט איכה"ס, זה חייב להיות חלק ממסמכי התוכניות שיפקדו לעיון הציבור. לאור דברי נציגת קמ"ט שמו"ט, אבקש שיתופה והתייעצות עמה בפרטי החומר שיש לבדוק".

בתום הישיבה הוחלט כי "התכנית מאושרת להפקדה. תנאי לפרסום להפקדה הינו ביצוע תסקיר השפעה על הסביבה, שיתייחס בין היתר לשאלת היתכנות הפגיעה בגידולים החקלאיים בתוך שטח ההשפעה של התכנית. תסקיר ההשפעה על הסביבה יהווה חלק מהמסמכים שיפקדו לעיון הציבור, מסקנות התסקיר יוטמעו בתקנון התכנית".

7. ביום 8.2.2020 הודיעה נציגת קמ"ט שמורות טבע כי "קיבלנו את תסקיר ההשפעה על הסביבה, וגם ביצעתי בדיקה במשרדנו, במהלך הבדיקה נמצא מסמך בו הפקח האזורי מדווח על קיומו של סיור בשטח ולאחריו הועברה התייחסות חדשה של הקמ"ט בו אנו מציינים שאין התנגדות. לפיכך, ראו בזאת אישור להמשך קידום התכנית להפקדה".

ביום 17.5.2020 ניתנה התייחסותו של נציג קמ"ט איכות הסביבה ל"מסמך הסביבתי המעודכן (חלופה דרומית)", שהוגש לידיו בחודש מרץ 2020. נציג קמ"ט איכות הסביבה מנה מספר נושאים במסמך שדורשים עדכון והשלמה, והוסיף כי "לאחר עדכון המסמך ותקנון התכנית יש להעביר את המסמכים לח"מ לאישור סופי".

8. בימים 11.6.2020 - 12.6.2020 פורסמה התוכנית להפקדה והגשת התנגדויות.

על פי מסמכי התוכנית, המחצבה הקיימת תורחב בשטח חציבה נוסף של 97 דונם שיהא צמוד לדופן הדרומית של המחצבה הקיימת וברציפות לה, ובנוסף קובעת התוכנית שטח השפעה (שטח חקלאי) של כ-335 דונם, כך שסך כל שטח התוכנית עומד על 432 דונם. עוד נקבעו בתוכנית הוראות להסדרת השטח בסיום החציבה, הוראות לשמירה על ערכי טבע ועל איכות האוויר, והוראות למניעת מפגעי הדף ולמניעת זיהום קרקע ומי תהום. בתיאור מסמכי התוכנית צוין, בין היתר, כי צורף "מסמך סביבתי".

כנגד התוכנית הוגשו שלושים התנגדויות, ביניהן התנגדות מטעם עותרים 1 ו-3 וכן התנגדות משותפת של החברה להגנת הטבע (משיבה 7) ורשות הטבע והגנים (משיבה 8). בגדרה הועלתה הטענה כי החלטת ההפקדה אינה סבירה "לאור העובדה שבפני הוועדה כשהחליטה להפקיד את התכנית ביום 22.1.2020, לא הוצג תסקיר/מסמך סביבתי". כן נטען כי "הוועדה החליטה על הכנת תסקיר השפעה על הסביבה, ובפועל הוכן מסמך סביבתי. האם התקבלה החלטה על השינוי?".

9. ביום 25.10.2020 מסר קמ"ט איכות הסביבה כי "בהתאם להחלטת ועדת משנה לכריה וחציבה של מת"ע מיום 22.1.2020, עוד בטרם הפקדת התכנית, עברתי ובחנתי את המסמך הסביבתי אשר הוכן עבור התכנית שבנידון. תכנית זו הופקדה והוגשו לה התנגדויות, אשר בחלקן נטען כי לא צורף לתכנית הנ"ל תסקיר השפעה על הסביבה. לפיכך ולמען הסר ספק, אבקש להבהיר, מתוקף תפקידי כ'ממונה' מכוח התקנות בדבר הכנת תסקירי השפעה על הסביבה (י"ש) התשס"א-2001, כקמ"ט לענייני איכה"ס, ובהתאם להחלטת ועדת המשנה לעיל, כי כאמור לעיל עברתי עוד בטרם הפקדת התכנית ובדקתי את המסמך הסביבתי. לאחר בדיקתי אישרתי כי המסמך עומד בקריטריונים הנדרשים לפי התקנות הנ"ל, ומהווה 'תסקיר השפעה על הסביבה'. המסמך כולל את כל המידע הנדרש בהתאם להנחיות שהוצאו על ידי, לרבות: סקירת המצב הקיים, חלופות תכנוניות, תיאור התכנית, בחינת ההשפעות הסביבתיות הנובעות מהפעילות המתוכננת במסגרת התכנית ובכללן איכות אוויר, רעש, אקולוגיה ועוד".

10. בימים 8.2.2021 ו- 1.3.2021 קיימה משיבה 2, ועדת המשנה להתנגדויות של מועצת התכנון העליונה (להלן – ועדת המשנה להתנגדויות), דיון בהתנגדויות לתוכנית.

11. במהלך הדיון שהתקיים ביום 8.2.2021 הגישו המתנגדים מכתב מיום 8.5.2019 שכתבה חברת היידלברג בתגובה לפנייה של ארגון Business and Human Rights Resource Center, ובו נכתב כי החברה החלה בהליך למכירת המחצבה: "HeidelbergCement has decided to sell the Nahal Raba quarry and a disposal process was started". המתנגדים טענו כי "מה שקורה כאן זה שהבעלים מבקש הרחבה אבל הוא לא זה שמתכוון לממש אותה. זה עבירה על החוק". עוד הלינו על ההחלטה לאשר את הפקדת התוכנית בטרם הוגש ונבחן תסקיר השפעה על הסביבה, וטענו גם כי המסמך הסביבתי שהוגש אינו מקיים אחר התנאים שנקבעו לתסקיר השפעה על הסביבה.

לאחר הדיון, ביום 25.2.2021, הגישו המתנגדים לוועדת המשנה להתנגדויות (וכן לחברת הנסון) מכתב נוסף של חברת היידלברג מיום 10.6.2020, שלטענתם הגיע לידיהם "לאחר הדיון האחרון ובעקבות ההדים שעורר". במכתב כתבה היידלברג בתגובה לפנייתו של ארגון Human Rights Watch, כי כוונתה למכור את המחצבה לא השתנתה ו" We have progressed well in the sale of Nahal Raba quarry and investigate the "mentioned deliveries is "due to a strategic reorientation of Hanson Israel" וכי הבקשה להרחבת המחצבה "is The contract for the quarry divestment – צוין כי "a part of the disposal process together with adjacent asphalt and RMC plants – is signed. It will be subject to condition precedent of the permit extension approval by the authorities". כן צוין כי נמצא קונה, החוזה נחתם ו" The execution is pending due to the mentioned "ongoing permitting process".

12. בדיון שהתקיים ביום 1.3.2021 חזרו המתנגדים על טענתם כי נחתם חוזה למכירת המחצבה לגורם חדש. יו"ר הוועדה הגיב כי "המכירה של המחצבה זה לא נושא תכנוני ואני לא רוצה להיכנס לזה". ב"כ חברת הנסון טען גם הוא כי "הטענות הקנייניות לא רלוונטיות לדיון זה. הוועדה היא ועדה תכנונית". כן חזרו המתנגדים על הטענה כי המסמך הסביבתי שצורף לתוכנית אינו מהווה תסקיר השפעה על הסביבה, ולטענתם זו הצטרף משרד הבריאות בהתייחסותו בכתב מאותו היום, שבה טען כי לתוכנית "לא בוצע תסקיר השפעה על הסביבה ובמקום זה צורפה חוות דעת סביבתית בלבד". משרד הבריאות הוסיף כי "התכנית צריכה לכלול פתרונות למניעת זיהום הנחל ואזורי המגן של קידוחי מי שתיה. כחלק מקידום התכנית נדרש להשלים את הרשום לעיל ולהעביר לאישורנו".

13. לאחר הדיון ניתנה החלטת ביניים מטעם ועדת המשנה להתנגדויות, ולפיה "בטרם תתקבל החלטה סופית בהתנגדויות, אנו מורים כי יועברו לעיון חברי הוועדה התייחסויותיהם הכתובות לטענות שהועלו על-ידי המתנגדים של גורמי המנהל"ז המקצועיים הבאים: קמ"ט מכרות, קמ"ט ארכיאולוגיה, קמ"ט שמורות טבע, קמ"ט מים, יועץ הניקוז של המנהל האזרחי ו"קמ"ט איכות הסביבה – בייחוד לגבי עמידתו של תסקיר השפעה על הסביבה שהוגש בהוראות תקנה 4 לתקנות בדבר הכנת תסקירי השפעה על הסביבה (יהודה והשומרון), התשס"א-2001, לטענות המתנגדים נגד התסקיר, ולשאלת השפעת התכנית על אדמות פרטיות".

הוועדה קבעה כי "לאחר קבלת כלל ההתייחסויות – שיובהר כבר מעתה שהן מיועדות לשימושם של חברי הוועדה לצורך הכרעה בטענות המונחות בפניהם – תתקבל החלטה סופית בהתנגדויות".

ההחלטה מיום 27.9.2023

14. ביום 27.9.2023 קבעה ועדת המשנה להתנגדויות כי התוכנית ראויה מבחינה תכנונית ועל כן יש לקדמה, בכפוף לביצוע מספר תיקונים בגוף התוכנית וכן בתסקיר ההשפעה על הסביבה.

הוועדה הורתה על עדכון הוראות התוכנית בארבעה נושאים: הוספת סעיף לעניין הסדרה בטיחותית ונופית בפרק העוסק בהסדרת השטח בסיום החציבה; הוספת פרק ארכיאולוגיה; הוספת סעיף בנוגע למניעת דליפת חומרים מזהמים; הוספת תנאי למתן היתר בנייה של ביצוע סקר העתקת גיאופיטים וסקר בעלי חיים, וקבלת אישורם של קמ"ט איכות הסביבה וקמ"ט שמורות טבע ביחס לממצאי הסקרים ומסקנותיהם טרם הפקת היתר הבנייה.

הוועדה הורתה על תיקון תסקיר ההשפעה על הסביבה בחמישה נושאים: בחינה של הריכוזים הצפויים בסביבה ביחס לערכי הסביבה וערכי היעד, כמשמעותם [בחוק אוויר נקי](#); התייחסות פוזיטיבית לשאלת היתכנות הפגיעה בגידולים החקלאיים בתוך שטח ההשפעה של התוכנית; המלצה אופרטיבית לעניין שטח לשימור משאבי מים באזור התוכנית; הוספת האיווררים המצוינים בתוכן העניינים של התסקיר, בגופו של התסקיר; ביצוע מדידות חדשות ועדכניות ביחס למפלסי הרעש, ושיקוף של המדידות והמסקנות בתסקיר ובמסמכי התוכנית בהתאם.

15. בהחלטתה הבהירה הוועדה כי התיקונים האמורים בגוף התוכנית "אינם בבחינת שינוי מהותי לתוכנית" ולגבי תסקיר ההשפעה על הסביבה ציינה כי "בעיקרו מדובר בתסקיר תקין, מהימן והמשקף את ההנחיות המקצועיות המקובלות. בהתאם, מצאנו כי טענות המתנגדים ולפיהן ישנם חוסרים משמעותיים וכי נפלו טעויות רבות בתסקיר – מייצרות תמונה שאינה משקפת את המציאות".

כן נדחו טענות שונות שהעלו המתנגדים. בין היתר, נדחתה הטענה בדבר פגיעה בזכות השימוע של המתנגדים בעקבות אי פרסום מסמכים מהותיים; נדחתה הטענה

בדבר היעדרו של תסקיר השפעה על הסביבה בעת הדיון בהפקדה; נדחתה הטענה כי המסמך הסביבתי שהוגש אינו עונה על הקריטריונים הנדרשים לתסקיר השפעה על הסביבה ולא קיבל את אישורו של קמ"ט איכות הסביבה טרם הפרסום; ונדחו טענות לאי עמידה של התוכנית בקריטריונים שנקבעו על ידי המנהל האזרחי להרחבת מחצבות קיימות באזור.

הוועדה לא מצאה להכריע בטענה כי היזמית מתכוונת למכור את המחצבה או שכבר עשתה כן בסתר, והחליטה להותיר את בחינתה לשלב הרישוי.

16. עוד קבעה הוועדה כי על התסקיר המעודכן לקבל את אישורו של קמ"ט איכות הסביבה וכן כי התסקיר המעודכן יועבר להתייחסות משרד הבריאות בנוגע להשפעה הבריאותית לשימושים הרגישים בסביבת המחצבה. לאחר מכן תופקד התוכנית מחדש להתנגדויות על כלל המסמכים המעודכנים ובמסגרת זו "יידונו התנגדויות שיוגשו ביחס לשינויים שיערכו בעקבות מסקנות תסקיר ההשפעה על הסביבה העדכני ועדכון מסמכי התוכנית בהתאם, ואלה בלבד".

הפקדתה החוזרת של התוכנית

17. בחודש ינואר 2024 הוגש למוסדות התכנון מסמך סביבתי מעודכן, ובמכתבה מיום 18.4.2024 פירטה מתכנתת קמ"ט איכות הסביבה בפני ועדת המשנה להתנגדויות את השינויים והעדכונים שנערכו במסמך ובתיאום עמה. המתכנתת ציינה כי "נראה כי דרישות הוועדה בוצעו כנדרש, הוטמעו בתסקיר ובהוראות התכנית". ביום 10.7.2024 ניתנה התייחסות עדכנית של משרד הבריאות למסמכי התוכנית וביום 13.11.2024 ניתנה חוות דעת קמ"ט איכות הסביבה להתייחסות משרד הבריאות והתוכנית תוקנה בהתאם לה.

18. ביום 13.12.2024 פורסמה התוכנית להפקדה חוזרת והוגשו בגינה שלוש התנגדויות: מטעם עיריית ראש העין, מטעם החברה להגנת הטבע ורשות הטבע והגנים (התנגדות משותפת), ומטעם העותרים.

ביום 24.2.2025 התקיים דיון בהתנגדויות שבגדרו הלינו העותרים על כך שתשובת משרד הבריאות וחוות דעת קמ"ט איכות הסביבה לא פורסמו, וכי אי הפרסום פוגע בזכות ההתנגדות שלהם. ביום 19.5.2025 החליטה ועדת המשנה להתנגדויות

לדחות את כלל ההתנגדויות. לצד זאת, ולבקשת קמ"ט איכות הסביבה, הורתה הוועדה על עריכת תיקון להוראות התוכנית בדרך של "הוספת סעיף נוסף מתוך התייחסות משרד הבריאות, לפרק 5.2 להוראות התוכנית" שעניינו בהצבת תחנת ניטור למדידת שלושה סוגי ערכים אשר ישקפו את הפליטות מהמחצבה. ועדת המשנה להתנגדויות המליצה לוועדת המשנה לכריה ולחציבה לאשר את התוכנית למתן תוקף, בכפוף לתיקון האמור.

19. ביום 28.5.2025, בתום דיון שקיימה, אישרה ועדת המשנה לכריה ולחציבה את התוכנית למתן תוקף. בהחלטה צוין כי לאחר הדיון ועל אף ששלב ההתנגדויות הסתיים זה מכבר, עיינו חברי הוועדה במכתב שהוגש ע"י ב"כ העותרים ללשכת התכנון יומיים קודם לכן, "ומצאו כי אין בו בכדי לשנות את החלטתם לאשר את התוכנית למתן תוקף". בימים 2.7.2025 - 9.7.2025 פורסמה התוכנית למתן תוקף באינטרנט ובעיתונות.

20. בעקבות זאת ביום 15.7.2025 הגישו העותרים את העתירה דנן.

21. ביום 25.9.2025 הגישו העותרים בקשה על פי [תקנה 11 לתקנות בתי משפט לעניינים מינהליים \(סדרי דין\)](#), תשס"א-2000, להורות לחברת הנסון למסור פרטים נוספים, וביום 26.10.2025 הגישו בקשה על פי [תקנה 12](#) להורות למשיבים 1-5 להגיש שורה של מסמכים שעליהם הסתמכה ועדת המשנה להתנגדויות בהחלטתה לדחות את ההתנגדויות (המדובר בהתייחסויות של גורמי מקצוע במינהל האזרחי ושל רשויות ישראליות, שביקשה הוועדה לאחר הדיון שקיימה ביום 1.3.2021). ביום 20.11.2025 הודיע ב"כ משיבים 1-5 כי אין להם התנגדות שהמסמכים מושא הבקשה יובאו לעיונו של בית המשפט, וזאת מבלי לוותר על טענותיהם. המסמכים הוגשו במעטפה חסויה לבית המשפט ביום 3.12.2025.

22. עוד יצוין למען שלמות התמונה כי במרחב התוכנית, בסמיכות לשטח ההרחבה המתוכנן חלות שתי תכניות נוספות: תוכנית יוש/192 להקמת אזור תעשייה "שער השומרון" הממוקמת מצפון מזרח למחצבה הקיימת, אשר פורסמה להפקדה ונמצאת כעת בשלב ההתנגדויות, ותוכנית יוש/192 להקמת בית עלמין אזורי "נחל רבה" הממוקמת מצפון מזרח לתוכנית ההרחבה, אשר אושרה למתן תוקף.

טענות העותרים

23. עותרים 1 – 4 הינם חברים בהתארגנות הבלתי-מאוגדת "מנאח ואחד – אקלים אחד", ועותרת 5 הינה עמותת "ארגון יש דין – ארגון מתנדבים לזכויות אדם".

24. במוקד העתירה הטענה כי נפלו בהליך אישורה של התוכנית שורה של פגמים מהותיים המחייבים את ביטול ההחלטה על אישורה למתן תוקף, ואף על עצם הפקדתה.

העותרים מלינים על כך שוועדת המשנה לחציבה ולכריה אישרה את הפקדת התוכנית מבלי שעמד בפניה באותו מועד תסקיר השפעה על הסביבה. נטען כי תקנה 2 לתקנות בדבר הכנת תסקירי השפעה על הסביבה "אוסרת עליה לדון בתכנית ולהחליט על הפקדתה עד שלא יוגש לה תסקיר ועד שלא תדון בו", ומשכך נפל פגם בהחלטה לאשר את הפקדת התוכנית בכפוף לכך שיוגש תסקיר השפעה על הסביבה בהמשך. העותרים מדגישים כי שלב ההפקדה אינו בגדר "אירוע טכני" אלא שלב מהותי "בו צריך להפעיל שיקול דעת ושיקול הדעת הזה לא הופעל ולא דנו בכלל", ולכן לטענתם לא ניתן להתלות בהפקדתה החוזרת של התוכנית כדי להכשיר את אי הגשת התסקיר מלכתחילה. עוד נטען כי שגו מוסדות התכנון כאשר התייחסו למסמך הסביבתי שהוגש כאל תסקיר השפעה על הסביבה, וכי לשתי גרסאות המסמך הסביבתי (המקורי והמתוקן) לא ניתנה חוות דעת של הממונה על התסקירים כנדרש.

העותרים מוסיפים ומלינים על הימנעותם של מוסדות התכנון מלהכריע בטענה שהמחצבה נמכרה בסתר או עתידה להימכר לצד שלישי. הם מפנים לכך שבמסמך הקריטריונים שפרסם המינהל האזרחי לעניין הרחבת מחצבה בבעלות ישראלית הפועלת באזור, נקבע כי זו תתאפשר רק בתנאי "שאותה חברה תמשיך להפעיל את המחצבה", וטוענים כי משכך היה הכרח להכריע בשאלת מכירת המחצבה כבר בשלב התכנוני של אישור התוכנית ולא להותירה לשלב הרישוי: "בלי עמידה במסמך הקריטריונים התכנית בלתי חוקית". בתוך כך נטען כי אין ממש בקביעת הוועדה בדבר קושי להכריע בגרסה מול גרסה, שכן נהוג "ביומיום בוועדות לבקש מסמכים והסברים ולשאול שאלות", וכי עצם הסתרת הכוונה למכור את המחצבה והתנהלותה של חברת היידלברג "בעברית לחוד ובאנגלית לחוד", מהווה "מקרה קיצון של התנהלות פסולה שדי בה כשלעצמה כדי להביא לדחיית התכנית".

פגם נוסף המועלה על ידי העותרים נוגע לכך שמסמכי עמדה שביקשה ועדת המשנה להתנגדויות מגורמי מקצוע במינהל האזרחי ומרשויות ישראליות שונות, ושעמדו

בלב החלטתה להמליץ לאשר את התוכנית, לא הועברו לעיון המתנגדים ולא פורסמו בשום שלב. נטען כי בכך לא ניתנה אפשרות להתייחס לתוכנם או לבחון האם הם "בכלל נכונים או ניתנו על ידי גורמים מוסמכים או גורמים בעלי רלוונטיות או הכשרה בעניין". העותרים מוסיפים כי עיון בשניים מן המסמכים שהוצגו בפניהם במהלך עתירה זו (התייחסות קמ"ט איכות הסביבה וקמ"ט שמורות טבע), חושף פערים ואי התאמות בין שנאמר במסמכים לבין האופן שבו הוצגו בהחלטת ועדת המשנה להתנגדויות, ומכאן שהסתרת המסמכים פגעה בזכות הטיעון של המתנגדים לא רק תיאורטית, אלא באופן ממשי. עוד לטענת העותרים התברר מכתב תשובתה של חברת הנסון כי חלק מהמסמכים נמסרו לידיה, ו"האפשרות שמסמך יימסר לצד אחד ולא לאחר, היא התקפה רצינית על כל כללי הצדק הטבעי".

25. בהתייחסם לגופה של התוכנית, מבקשים העותרים להדגיש כי הרגישות המובנית שבתוכניות כריה וחציבה מוכפלת במקרה דנן "כפל כפליים" לאור מיקומה.

מבחינה סביבתית התוכנית ממוקמת "בנקודה רגישה ביותר מבחינה אקולוגית": בלב בתי גידול "מהחשובים ביותר במרכז הארץ" המאכלסים עדרי צבאים ומיני בעלי חיים נדירים אחרים, חלקם בסכנת הכחדה, וכן בליבו של המסדרון האקולוגי הארצי המזרחי, המחבר בין מובלעות טבע שאחרת היו מבודדות זו מזו ומתנוונות. נטען כי יש בתוכנית ליצור צוואר בקבוק שייפגע אנושות בתפקודו של המסדרון האקולוגי, ובתוך כך בטבע ובבעלי החיים, וכי נוכח המרחק הקטן של התוכנית מישובים ומשטחים חקלאיים, היא תגרום למפגעי רעש וזיהום אוויר, ותוביל לתחלואת בני האדם, פגיעה בחקלאות המקומית ובביטחון המזון.

מבחינת הכילוי של אוצרות הטבע, בהיותה של התוכנית ממוקמת בשטח המוחזק תחת דיני התפיסה הלוחמתית, חלות עליה מגבלות חמורות למניעת ניצול כלכלי של אוצרות טבע בשטח כזה. נטען כי אישור התוכנית אינו עולה בקנה אחד עם המגבלות האמורות ומהווה "הפרה מוחלטת של המשפט הבינלאומי ופגיעה בזכויות האוכלוסייה הכבושה וצרכיה": "תכנית זו מקימה הלכה למעשה מחצבה חדשה, על דרך של נקודות חציבה חדשות אליהן מכוונת התכנית, וזאת על ידי יצירת תמונה מטעה כאילו הדבר קשור למחצבה הישנה, זאת בניגוד לנהלים ולהתחייבויות שניתנו בעבר בפני בית המשפט העליון בסוגיה".

26. העותרים טוענים כי מוסדות התכנון לא בחנו את התוכנית בזהירות המתבקשת נוכח השפעותיה הסביבתיות מרחיקות הלכת ונוכח הקריטריונים המחמירים של דיני התפיסה הלוחמתית החלים באזור, ואף נהגו דווקא בקלות דעת בכך שהתעלמו מראיות ברורות שהוצגו בפניהם במסגרת ההתנגדויות, ולפיהן התוכנית טומנת בחובה פגיעה בבעלי החיים, בחקלאות, בבריאות בני האדם ובקניינם. העותרים מפנים לכך שמדינת ישראל אשררה את אמנת המגוון הביולוגי משנת 1995 ולכך שהחובה להגן על חיות הבר מעוגנת במשפט הישראלי, וטוענים כי מוסדות התכנון "בוחרים בעיניים פקוחות לאשר תכנית אשר תפגע באינטרסים מוגנים של מדינת ישראל ושל החי והצומח החיים במרחב כולו. בכך רשויות אלה מפרות את החובות שיש עליהן בהתאם למשפט הישראלי בכלל והדין המנהלי בפרט".

נטען כי הנמקות מוסדות התכנון "נעות בין התעלמות מהדהדת והיעדר מוחלט של הנמקה לבין הנמקות חסרות ומופרכות", ובפרט נעדרת כל התייחסות לחוות הדעת האגרונומית, אף שזו צורפה לראשונה בהפקדה החוזרת של התוכנית לאחר שהוועדה מצאה כי אין די מידע בנושא זה. ב"כ העותרים מדגיש כי "אני לא מבקש שבימ"ש יכריע שיש פגיעה בחקלאות, ולא מבקש שבימ"ש יכריע שאין. אך הוועדה אומרת זה נושא קריטי וצריך מידע הייתה צריכה להכריע, ואם לא הכריעה צריך להחזיר לה".

טענות משיבים 5-1

27. משיבים 5-1 טוענים כי משהעותרים אינם בגדר נפגעים פוטנציאליים מהתוכנית, יש לסלק את העתירה על הסף מחמת היעדר זכות עמידה. לטענת משיבים 5-1 מקום שקיימים נפגעים פוטנציאליים ישירים מהתוכנית שבחרו שלא להגיש עתירה (תושבי האזורים הסמוכים למחצבה) וחלקם אף הביעו במוצהר חוסר עניין בתוצאותיה (עיריית ראש העין ועיריית כפר קאסם הסמוכות לתוכנית), יש לראות את העותרים "כמתעברים על ריב לא להם", והדברים מקבלים משנה תוקף בהינתן שעסקינן "בסוגיות מדיניות בין מדינת ישראל לרשות הפלסטינית" ובשים לב ש"במחצבה הועסקו עשרות מתושבי האזור, וגם בשטח ההרחבה צפויים לעבוד כמאה עובדים מתוכם עשרות מתושבי האזור. גם עובדה זו ממחישה את הקושי בעתירה המוגשת ע"י גורם זר שאינו נפגע ישירות מהתכנית לטעון בשם אוכלוסיית תושבי האזור והאינטרסים שלה".

28. משיבים 5-1 מוסיפים וטוענים כנגד צירופם כמשיבים לעתירה של החברה להגנת הטבע (משיבה 7), של מכון הערבה ללימודי הסביבה (משיבה 9), של אקופיס

מזרח תיכון (משיבה 10), ושל שמונה מתושבי הכפרים הסמוכים לתוכנית (משיבים 13 – 20). נטען, כי אף שהגישו התנגדות לתוכנית, הם אינם נכללים באחת מהחלופות שבתקנה 6(א) לתקנות בתי המשפט לעניינים מינהליים, וצירופם כמשיבים על מנת ש"יעודדו מהיציע" גורם לסרבול הדיון ולריבוי טענות מיותר. מקום שמתנגד לתוכנית החליט שלא לעתור כנגד ההחלטה לאשרה, אין לאפשר לו "לשמש כעותר וזאת ב'דלת האחורית' ובניגוד להסדר שנקבע בתקנות".

באשר לצירופה של רשות הטבע והגנים כמשיבה לעתירה (משיבה 8), מסכימים משיבים 5-1 כי מוקנה לה מעמד כמשיבה בהיותה "רשות אחרת הנוגעת בדבר", אך לצד זאת מבקשים הם להדגיש כי ביום 6.9.2021 חזרה בה מהתנגדותה לתוכנית, ואילו בסבב השני של ההתנגדויות נציגת מחוז מרכז של רט"ג הודיעה כי היא מתנגדת לתוכנית. משיבים 5-1 טוענים כי "אין לאפשר לרט"ג לדבר בשני קולות, באופן שמחוז יו"ש שלה (שבתחומו ממוקם שטח התכנית) יאשר את התכנית ומחוז מרכז יתנגד לה. משהודיעה רט"ג באמצעות המחוז הרלוונטי על הסרת ההתנגדויות היא מנועה על פניו לטעון כעת כנגד התכנית גם כמשיבה לעתירה".

29. לגופה של העתירה טוענים משיבים 5-1 כי ההחלטה לאשר את התוכנית ניתנה לאחר שמלוא התשתית העובדתית עמדה בפני מוסדות התכנון ומשנמצא כי יש בהוראות התוכנית מענה ראוי להיבטים סביבתיים ואקולוגיים ולצמצום השפעת השימוש במחצבה עליהם, והיא עומדת בקריטריונים שנקבעו לאישור הרחבת מחצבה באזור. המדובר בהחלטה המצויה בליבת שיקול הדעת התכנוני המסור למוסדות התכנון ולא קמה עילה להתערבות בה. עוד נטען כי אין ממש בפגמים בהליך להם טוענים העותרים.

30. לעניין תסקיר ההשפעה על הסביבה נטען כי ועדת המשנה לכריה ולחציבה הייתה רשאית להחליט על הגשתו בעת הדיון בהפקדה ולא הייתה חובה שתסקיר כזה יונח בפניה קודם לכן, "וממילא שאלה זו התייתרה לאחר שהוחלט על הפקדת התכנית להתנגדויות מחדש בעקבות החלטתה להורות על עדכון המסמך במספר נושאים". בנוסף, קמ"ט איכות הסביבה, המשמש גם כממונה על פי התקנות בדבר הכנת תסקירי השפעה על הסביבה, אישר כי המסמך הסביבתי שהוגש מהווה תסקיר השפעה על הסביבה לכל דבר ועניין, ונתן את התייחסותו לגופו של המסמך כנדרש. משיבים 5-1 מדגישים כי מדובר במסמך מקיף ומפורט הכולל למעלה ממאתיים עמודים, המתייחס לכל הפרטים שתסקיר השפעה על הסביבה צריך לכלול, ואשר עבר "לא ביקורת אחת ולא שתיים אלא

מספר ביקורות בכל מיני שלבים". בהתאם לכך תוקן בהיבטים שונים: "מה שנעשה פה זה הליך מעבר למה שדורשות התקנות עצמן".

31. לעניין נושא מכירת המחצבה לצד שלישי נטען כי לא נפל פסול בהחלטה שדינה של הטענה להתברר בפני קמ"ט מכרות במסגרת הליך הבקשה לרישיון להפעלת מחצבה. זאת בהיותו הגורם שמחזיק במומחיות, בכלים ובהיכרות קרובה עם מפעילי המחצבות הנדרשים לשם בירור טענה מסוג זה: "אין מקום כי מוסד תכנון יסדיר בתכנית את כלל הרגולציה הנדרשת לשם הפעלת המחצבה במקום במסגרת הליך בחינת הבקשה לרישיון הפעלת מחצבה, וממילא לא ניתן היה לקבוע ממצאים ברורים בסוגיה על יסוד שני מסמכים שהגישו העותרים לוועדה ללא שהתמונה העובדתית המלאה נפרסה בפניה".

32. לעניין אי פרסומם של מסמכים רלוונטיים ששימשו כחלק מהתשתית העובדתית שעמדה בפני מוסדות התכנון, נטען כי לא נפל פגם בעניין זה וכי טענת העותרים בנידון אינה מתיישבת "לא עם הדין החל באזור וגם עומדת בניגוד להסדר הקבוע [בסעיף 96א'](#) [לחוק התכנון והבניה](#), תשכ"ה-1965 בדבר המסמכים שיש לפרסם יחד עם התכנית המופקדת להתנגדויות".

טענות משיבה 6 (חברת הנסון)

33. חברת הנסון טוענת כי המחצבה מהווה מקור חיוני ומשמעותי לאספקת חומרי גלם הדרושים לתעשיית הבנייה והתשתית בישראל, ובד בבד גם מחזקת את התושבים המקומיים בכך שהיא העסיקה עשרות עובדים פלסטינים וצפויה לשוב ולהעסיקם. נטען כי חברת הנסון פועלת למזעור ההשלכות הסביבתיות הנגזרות מפעילותה ותוך הקשבה לצורכי הקהילות המתגוררות בסמיכות, ובתוך כך מדגישה הנסון כי שטח ההרחבה עתיד להחליף את המחצבה הקיימת שמוצתה, ולא מדובר בתוספת על המצב הקיים.

חברת הנסון מפנה להימשכות הליך אישור התוכנית למעלה מ-13 שנים, המעידה כי התקיימו דיונים מעמיקים, יסודיים ודקדקנים בתוכנית ובתסקיר ההשפעה, ואלה נבחנו על ידי מוסדות התכנון וגורמי המקצוע מטעמם בכל האספקטים הסביבתיים הנדרשים. רק לאחר שעמדה בכל הדרישות, ולאחר שהעותרים נשמעו פעמיים בפני מוסדות התכנון וכל טענותיהם נשקלו בכובד ראש, אושרה התוכנית. לטענת חברת הנסון לא נפל כל רבב בהליך אישור התוכנית ובפרט במועד הגשת תסקיר ההשפעה על הסביבה, ולאחר 13 שנים הגיעה העת לאפשר את מימושה. משפורסמה התוכנית למתן תוקף היא הפכה

למעשה עשוי והיקף ההתערבות בה שמור רק למקרים חריגים בהם נפל פגם היורד לשורש העניין, ולא כך הוא במקרה דנן.

34. חברת הנסון טוענת כי "אין כל ממש בטענת העותרים כי המחצבה נמכרה וכי מדובר בטענה עובדתית שגויה של העותרים", ומדגישה כי היא זו שרשומה במינהל האזרחי כמגישת התוכנית וכבעלת המחצבה: "אני לא יודע מה אמר גורם כלשהו בגרמניה או במייל כזה או אחר. הצהרנו פעם אחר פעם שלא מכרנו ושאינן טיוטת חוזים ואין כוונה למכור ... אם חלילה החברה תמכור עוד 5 שנים שיתקפו את העובדה שהיא עובדת בשטח כשאסור לה". חברת הנסון מוסיפה ומצדדת בקביעת ועדת המשנה להתנגדויות כי שאלת המפעיל והמבצע של התוכנית רלבנטית לשלב הרישיון ולא לשלב התכנון, וטוענת כי "מסמך הקריטריונים עצמו לא מורה על בדיקת מילוי תנאיו כתנאי לאישור התכנית, אלא אישור תכנית בעצמו הינו אך ורק אחד הקריטריונים שעל הגוף המתאים לבחון בעת מתן היתר לשימוש במחצבה, בין יתר הקריטריונים שיש לבחון, כלומר שלב בדיקת העמידה בקריטריונים טרם הגיע". לטענתה ממילא סעיף 10(ג) למסמך הקריטריונים קובע הוראת חריגים המאפשרת לסטות מן הקריטריונים, ו"לפיכך, אף אם תיאורטית המחצבה לא תעמוד בכל הקריטריונים (טענה המוכחשת, כאמור) הרי שעדיין ניתן לאשרה. ובכך יש לתמוך בהחלטת המשיבה 2, כי טרם בשל המועד לבחינת הסוגיה".

טענות משיבות 7-8

35. משיבה 7 (החברה להגנת הטבע) תומכת בטענת העותרים כנגד אישורה של התוכנית. החברה להגנת הטבע מדגישה כי החלטת ועדת המשנה לכריה וחציבה הייתה על עריכת תסקיר השפעה על הסביבה ולא על מסמך סביבתי, וכי "בין שני הדברים קיימים הבדלים משמעותיים". לטענתה חוות דעתו של קמ"ט איכות הסביבה ולפיה המסמך הסביבתי שהוגש מהווה תסקיר השפעה על הסביבה, ניתנה "ללא ביסוס, פירוט או ניתוח כלשהם" ותוך ש"התעלם לחלוטין" מכך שהמסמך אינו מקיים אחר דרישות תקנות 4, 5 ו-8 לתקנות התסקירים, ובמיוחד מהחובה לבחון חלופות תכנוניות, לרבות את חלופת האפס. עוד נטען לפגם בעצם ההחלטה להפקיד את התוכנית לפני שהוגש תסקיר השפעה. בכך ועדת המשנה לכריה ולחציבה "רתמה את העגלה לפני הסוסים" ו"במקום להמתין עד להגשת המסמך ולהחליט אם להפקיד את התכנית לאור ממצאיו, היא קבעה מראש כי התוכנית בשלה להפקדה".

36. החברה להגנת הטבע מוסיפה כי המסמך הסביבתי שהוגש לוקה בקביעות עובדתיות שגויות מיסודן, ובעיקר מלינה על הקביעה כי התוכנית לא נמצאת בתחום צוואר הבקבוק ולא בתחום שטחי הליבה הרגישים. לטענתה ועדת המשנה להתנגדויות התעלמה מ"נתונים ברורים וחד משמעיים" שהציגה בפניה כי התוכנית מאריכה את צוואר הבקבוק של המסדרון האקולוגי ותהא לה השפעה משמעותית "ואף הרסנית" על בעלי החיים במקום ובמיוחד על הצבי הישראלי, שהוא מין בסכנת הכחדה עולמית השוכן באופן כמעט בלעדי בישראל. עוד נטען כי הוועדה התעלמה מכמות החומר הזניחה שצפויה להיות מופקת בשטח ההרחבה, ובחנה את התוכנית מבלי "לשקלל את כל האיומים הקיימים במרחב": "מדובר בתכנית בעלת תועלת מועטה ביותר, שלא לומר זניחה" לענף הכרייה והחציבה הארצית, "אך הצפויה לגרום לנזק אקולוגי אדיר" בשטח "בעל הערכיות האקולוגית הגבוהה ביותר באזור מרכז הארץ, ואשר נמצא כבר היום בסכנה עקב אישור תוכנית להקמת בית עלמין ששטחו כ-150 דונם, וצפוי להיפגע עוד יותר בשל קידום תוכנית אזור התעשייה 'שער השומרון', בשטח עצום של כ-2,850 דונם".

37. ביום 15.9.2025 הודיעה משיבה 8 (רשות הטבע והגנים) כי היא מצטרפת לתשובתה של החברה להגנת הטבע.

טענות משיבות 9-10

38. משיבה 9 (עמותת מכון הערבה ללימודי הסביבה) ומשיבה 10 (חברת אקופיס מזרח תיכון) מצטרפות לטענות העותרים כי התוכנית תגרום לפגיעה סביבתית קשה באיכות האוויר, במשאבי המים ובבתי הגידול הטבעיים שבאזור. במיוחד טוענות הן כי הצגת פעילותה של חברת הנסון כהכרחית למשק, חוטאת למציאות, וכי אין בהחלטת הוועדה שקלול של התועלת לציבור שבתוכנית אל מול הנזק: "משיבות 1 ו-2 יוצאות מנקודת הנחה שמדובר בפרויקט חיוני, ולא מתייחסות למידת נחיצותו ולמידת תועלתו".

טענות משיבים 13-20

39. משיבים 13-20 הינם תושבי הכפרים אזוריה, ראפאת ודיר בלוט, הקרובים לשטח התוכנית. חלקם הינם בעלים של שטחים חקלאיים הכלולים בתוך הקו הכחול של התוכנית (תחום ההשפעה שלה).

משיבים 13-20 מציינים כי הם הגישו התנגדות לתוכנית ושקלו להגיש עתירה כנגד ההחלטה על דחייתה, אך "התיאשו ממערכת המשפט הישראלית, והם משוכנעים כי בית המשפט לא יעניק להם כל סעד". לטענתם התוכנית תפגע בעיקר בבריאות האוכלוסייה הפלסטינית בכפרים הסמוכים וכן באדמות חקלאיות פרטיות שנכללות ברדיוס ההשפעה שלה. הם מצטרפים לטענות העותרים כנגד התוכנית, וטוענים במיוחד כי ניצול משאבי הטבע של שטחים פלסטיניים לטובת מדינת ישראל מהווה הפרה של תקנה 55 לתקנות האג, כי התוכנית סותרת שורה של קריטריונים שנקבעו במסמך הקריטריונים, כי התוכנית כוללת באופן אסור קרקע בבעלות פרטית בתוך הקו הכחול, כי ועדת המשנה לכריה ולחציבה לא הייתה מוסמכת לקיים דיון בהפקדת התוכנית מבלי שהונח בפניה תסקיר השפעה על הסביבה, וכי נפלו פגמים מהותיים במסמך הסביבתי שהוגש בכך שלא נבחנה השפעת התוכנית על בריאות תושבי הכפרים הפלסטינים, לא הונחו תחנות ניטור או בדיקות רעש בכפרים הפלסטינים, ולא נבחנו מספר חלופות תכנוניות אלא הנחת העבודה התייחסה לחלופה אחת ויחידה בלבד.

40. משיבה 11 (עיריית ראש העין) ומשיבה 12 (עיריית כפר קאסם) הודיעו לבית המשפט כי אין להן עניין בעתירה ובתוצאותיה. בקשה שהגישו לפטור אותן מהגשת תשובה לעתירה התקבלה.

המסגרת הנורמטיבית – פעילותן של מחצבות ישראליות באזור יהודה ושומרון

41. מאז כניסתם של כוחות צה"ל לשטחי יהודה ושומרון (להלן: האזור) בחודש יוני 1967, מוחזק האזור על ידי מדינת ישראל בתפיסה לוחמתית, באמצעות ממשל צבאי שבראשו עומד מפקד צבאי.

בסעיף 4 למגשר בדבר סדרי שלטון ומשפט (אזור הגדה המערבית) (מס' 2), התשכ"ז-1967, שפרסם מפקד כוחות צה"ל מיד בסמוך לכניסתו לאזור, הורה המפקד הצבאי כי כל רכוש דנידי ודלא נידי שהיה שייך או רשום בשם המדינה הירדנית או הממשלה הירדנית ההאשמית יועבר לחזקתו הבלעדית ויהיה נתון להנהלתו. [בצו בדבר רכוש ממשלתי \(יהודה והשומרון\) \(מס' 59\)](#), תשכ"ז-1967, הסמיך המפקד הצבאי את הממונה על הרכוש הממשלתי ביהודה ושומרון, להחזיק ולנהל רכוש זה.

42. משמעותה של התפיסה הלוחמתית היא שהמשפט, השיפוט והמנהל של מדינת ישראל אינם חלים באזור, ומערכת המשפט שאליה כפוף המפקד הצבאי היא זו של

המשפט הבינלאומי הפומבי העוסק בתפיסה לוחמתית. במרכזו של משפט זה עומדות התקנות בדבר דיניה ומנהגיה של המלחמה ביבשה, הנספחות לאמנת האג הרביעית משנת 1907 (להלן – תקנות האג), ואמנת ג'נבה בדבר הגנת אזרחים בימי מלחמה משנת 1949, אשר הוראותיה המנהגיות מהוות חלק ממשפטה של מדינת ישראל.

תקנה 43 לתקנות האג קובעת מסגרת כללית לאופן הפעלת חובותיו וסמכויותיו של המפקד הצבאי, ולפיה מחויב המפקד "לנקוט בכל האמצעים שביכולתו על מנת להחזיר ולהבטיח במידת האפשר את הסדר והחיים הציבוריים, תוך כיבוד החוקים שבתוקף בארץ אלא אם כן קיימת מניעה מוחלטת לכך" (נוסחה העברי של התקנה כפי שהובא בבג"צ 202/81 טביב נ' שר הביטחון, בעמ' 629). תקנה 55 לתקנות האג קובעת את הכלל בנוגע למקרקעין השייכים למדינת האויב, ולפיו "המדינה הכובשת תיחשב רק כמנהל וכבעל טובת-הנאה בבנינים הציבוריים, נכסי דלא נידי, יערות ונחלות חקלאיות השייכים למדינה האויבת והנמצאים בארץ הכבושה. עליה לשמור על קרן הנכסים האלה ולנהלם לפי כללי טובת-ההנאה" (נוסחה העברי של התקנה כפי שהובא בבג"צ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל (9.6.2005), בע' 584).

43. בפסיקתו של בית המשפט העליון הובהר זה מכבר כי עיקרון-העל שבתקנה 43, נכון גם בהתייחס להפעלת סמכותו של המפקד הצבאי על פי תקנה 55. נפסק, כי בהפעילו את סמכות הניהול והפקת ההנאה מן המקרקעין הציבוריים שתפס, "נדרש, אפוא, המפקד הצבאי למצוא איזון בין צורכי הצבא לבין צורכי התושבים המקומיים". הודגש, כי אף שהמפקד הצבאי רשאי ליהנות מפירותיהם של המקרקעין שתפס, הוא איננו רוכש בהם בעלות ומחובתו לשמור עליהם. המפקד הצבאי מנוע "מלפעול באופן שירוקן את הזכויות בהם מתוכן" או למכור אותם לאחר, ועליו לנהלם תוך הפעלת שיקולים רלבנטיים בלבד "במסגרת תכליות התפיסה הלוחמתית – שמירה על הבטחון, סדר החיים התקין, וטיפול צרכיהם של האזרחים המוגנים באזור ... בהחלטתו כיצד לנהל את הרכוש הממשלתי שבחזקתו, המפקד הצבאי איננו רשאי לשקול את האינטרסים של המדינה שמטעמה הוא פועל" (בג"צ 3103/06 ולירו נ' מדינת ישראל, 6.2.2011).

44. נוסף על כללי המשפט הבינלאומי, חלים באזור עקרונות היסוד של המשפט המנהלי הישראלי הנוגעים לשימוש בסמכות שלטונית של נושאי תפקיד ישראליים הפועלים באזור. אלה כפופים, בין השאר, לכללי הגינות מהותית, ולחובה לנהוג בסבירות ובמידתיות: "כללי המשפט הישראלי אמנם לא הוחלו על האזור, אך נושא תפקיד

ישראלי בשטח נושא עימו אל תפקידו את החובה לנהוג לפי אמות המידה הנוספות, המתחייבות מעובדת היותו רשות ישראלית, יהיה מקום פעולתה אשר יהיה. בכך מוטלת על נושא התפקיד חובה נוספת ומצטברת ... ממנו, כרשות ישראלית, נדרש יותר, והוא, כי ינהג גם בשטח ממשל צבאי לפי הכללים המתווים דרכי מינהל תקינים והוגנים" ([בג"ץ 358/88](#) האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' אלוף פיקוד המרכז, 30.7.1989).

45. נושא פעילותן של מחצבות בבעלות ישראלית הנמצאות בשטחי יהודה ושומרון הובא בפני בית המשפט העליון [בבג"ץ 2164/09](#) יש דין – ארגון מתנדבים למען זכויות אדם נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית (26.12.2011) (להלן – [בג"ץ 2164/09](#)).

בעתירה האמורה, שהוגשה על ידי משיבה 5, נתבקש בית המשפט העליון להורות על הפסקת פעילותן ארוכת השנים של המחצבות בבעלות ישראלית הפועלות באזור, וזאת בטענה כי אופיין המכלה של פעולות החציבה והכרייה באזור, והעובדה כי תוצרי החציבה משונעים ברובם המוחלט לישראל, אינם מתיישבים עם דיני התפיסה הלוחמתית במשפט הבינלאומי, ובראשם תקנות 43 ו-55 לתקנות האג.

העתירה נדחתה על הסף ממספר טעמים, כאשר העיקרי שבהם הוא כי במסגרת הסכם הביניים שנחתם בין ישראל ובין הרשות הפלסטינית מצאו הצדדים "להותיר באופן מפורש את המצב בעניין המחצבות הפועלות בשטח C על כנו, כך שיוכרע בעתיד במסגרת הדיון על הסדר הקבע". בית המשפט העליון קבע כי "נסיבות אלה, לא רק שמעוררות שאלות באשר למקומה של העותרת כמי שבאה לטעון בשם זכויות האוכלוסייה הפלסטינית בהקשר זה, אלא שהן צובעות את הסוגיה שביקשה העותרת לעורר בצבעים מדיניים עזים, ומשליכות על היקף התערבותנו בפעולות המדינה בסוגיה, שכמוה למעשה כהתערבות במתווה שגובש בהסדר הביניים". משכך, נפסק כי אין בית המשפט מהווה מסגרת ראויה להכרעה בסוגיה, וכך במיוחד שעה ש"טענות העותרת נשענו בסופו של יום על פגיעה כללית לכאורית בזכויות הפלסטינים, בנסיבות בהן הרשות עצמה הייתה צד להסדר שהתייחס לפעילותן של המחצבות במסגרת הסכמי הביניים".

בית המשפט הוסיף כי מדובר בעתירה "כללית וכוללנית" המתעלמת מהנתונים הפרטניים הצריכים לעניין ומצדיקה את דחייתה. כך למשל, "יכול והבדלים בין מחצבות שונות ישליכו על הפרשנות הרלוונטית לתקנה 55, בכל הנוגע להיקף החציבה או לתרומת הפעילות לטובתה של האוכלוסייה המקומית". כן נקבע כי רכיב השיהוי

האובייקטיבי בעתירה הינו רב משקל ויש בו להטות את הכף לטובת דחייתה על הסף, שכן המחצבות באזור פועלות למעלה מארבעים שנה, ורק בשנת 2008 פנתה העותרת לראשונה אל המדינה ובפיה בקשה להפסיק באופן גורף את פעילות המחצבות, ו"פנייתה של העותרת לא נעשתה בשם עותר פרטני כלשהוא הטוען לפגיעה בזכויותיו, כי אם בשם עקרונות כלליים, תוך התעלמות מוחלטת מההסתמכות רבת השנים של בעלי המחצבות על המדיניות שהתירה את פעילותם והזכויות הנגזרות ממנה".

46. במסגרת פסק הדין שניתן ב**בג"ץ 2164/09** הוסיף בית המשפט העליון בבחינת "למעלה מן הצורך", כי גם לגופם של דברים עמדתה העדכנית של המדינה בכל הנוגע להפעלת המחצבות באזור אינה מקימה עילה להתערבות.

נקבע כי "עצם כרייתם של מחצבים בשטח הנתון לתפיסה לוחמתית על-ידי הכח המחזיק (או מי שהוענקו להם זיכיונות על-ידו) מקובל ואינו עומד בסתירה להוראות תקנה 55". עוד נפסק כי "דיני הכיבוש המסורתיים מחייבים התאמה להתמשכות ההחזקה, להמשך החיים הסדירים באזור ולקיום היחסים הכלכליים בין שתי הרשויות – המחזיקה והמוחזקת" וכי המציאות של תפיסה לוחמתית ממושכת באזור "קוראת לעבר אימוץ ראייה רחבה ודינמית של חובות המפקד הצבאי בשטח, המטילות עליו גם אחריות להבטחת פיתוחו וצמיחתו של האזור בתחומים רבים ומגוונים, בכלל זה בתחום התשתית הכלכלית ופיתוחה". נמצא כי על פניו, פעולת החציבה, בהיקף בו היא מתבצעת, אינה עומדת בניגוד ללשון תקנה 55 לתקנות האג, וכי אין גם לקבל את הטענה לפיה בפעילות החציבה אין כל היבט של קידום טובת האזור, כמתחייב מתקנה 43 לתקנות האג, משהמחצבות מהוות את מטה לחמם של מספר לא מבוטל של תושבים פלסטינים.

בית המשפט העליון הוסיף ופירט את ההתפתחויות שחלו לאחר הגשתה של העתירה, ובהן כי המדינה החליטה לערוך עבודת מטה בשיתוף משרדי ממשלה שונים לבחינת המדיניות ביחס לסוגיה שמעלה העתירה וכי ראש המינהל האזרחי גיבש שורת המלצות שהועברו לאישור הדרג המדיני, בכללן בכל הנוגע לפתיחת מוקדי חציבה חדשים במחצבות קיימות. צוין כי הודעת המדינה ולפיה לא תוקמנה באזור מחצבות חדשות אשר עיקר מטרתן הפקת חומרי חציבה לשם מכירתם לישראל, מבטאת עמדה "הנותנת בהיבט מסוים מענה לסוגיה שבמחלוקת, ומביאה לקבלת הסעד השני שהתבקש בעתירה. ככל שכך יהיה, ממילא אין עוד צורך לדון בשאלת אפשרות הקמתן של מחצבות חדשות".

47. בדנג"ץ 316/12 "יש דין" – ארגון מתנדבים לזכויות אדם נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית (25.7.2012) נדחתה בקשה לקיים דיון נוסף בפסק הדין שניתן בבג"ץ 2164/09. נפסק כי טענות העותרת מופנות בעיקרן כלפי הבחינה המשפטית שערך בית המשפט בעניין תקנות 43 ו-55 לתקנות האג והמסקנות שאליהן הגיע, "אולם כפי שציין בית המשפט בפסק הדין, דברים אלה נאמרו למעלה מן הצורך. עתירת המבקשת נדחתה בראש ובראשונה בשל מספרי טעמי סף שאליהם נדרש בית המשפט בנסיבות הקונקרטיות של העתירה, ובאשר בישומם לא היה כל חדש. כידוע, כלל הוא כי על מנת שדבריו של בית משפט זה יעלו כדי הלכה, חייבת אותה הלכה להיקבע במודע ובכוונת-מכוון ... ברי כי לא כך הוא בדברים שאמר בית המשפט למעלה מן הצורך, בשאלות שלא נדרשה בהן הכרעה ... על כן אין הבקשה עומדת בתנאים הנדרשים לקיום דיון נוסף".

48. ביום 3.10.2012 פרסם המנהל האזרחי נוהל "גיבוש קריטריונים להרחבת מחצבות לאור בג"צ המחצבות" (להלן – מסמך הקריטריונים).

בפתח הנוהל צוין כי הנוהל בא בהמשך להתחייבות המדינה במסגרת ההליכים שהתקיימו בבג"ץ 2164/09, לנקיטת מדיניות חדשה בעניין היקף ואופן הנפקת רישיון חציבה מכאן ואילך, וכי על סמך התחייבות זו, בין היתר, דחה בית המשפט העליון את אותה עתירה. צוין כי המדיניות המנחה החדשה הינה "להקפיד הקפדה יתרה" על קצב הפקת המחצבים באזור, ולוודא כי יישאר כזה העושה שימוש בחלק מזערי מפוטנציאל החציבה, כלומר "שימוש סביר, שאינו בזבזני במשאבי האזור ואשר לא יביא לכילויים".

בנוהל נקבעו "הקריטריונים והתנאים המוקדמים" להרחבת מוקד חציבה או פתיחת מוקד חציבה חדש בתוך תב"ע קיימת (תשעה במספר), וכן שלושה-עשר קריטריונים להרחבת מחצבה מחוץ לתב"ע בה היא פועלת, ובהם כי "הבקשה מתייחסת לאותם בעלים של המחצבה הפועלת ושטח ההרחבה" (קריטריון ה').

דיון והכרעה

49. דין העתירה להידחות.

בטרם דיון בעתירה לגופה, יש להידרש לטענה מקדמית שהעלו משיבים 5-1 באשר למיהות הצדדים בתיק זה.

זכות העמידה של העותרים

50. העותרים בעתירה זו הינם פעילים בתחום הסביבה ופעילי זכויות אדם, אשר לא הצביעו על נגיעה אישית או על פגיעה ישירה בהם מן התוכנית.

במהלך השנים הורחבה "עד מאוד" זכות העמידה של העותר הציבורי במשפט הישראלי, כ"חלק מתפיסה רחבה הרואה בתפקידו של בית-המשפט לא רק כמכריע בסכסוך בין צדדים אלא גם כמופקד על שמירת שלטון החוק" (בג"ץ 651/03 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה, 23.1.2003). בית המשפט העליון מצא לאפשר גם לעותרים אשר נעדרו אינטרס אישי ישיר ביחס לנושא העתירה להיכנס בשעריו, וזאת "כאשר הדבר דרוש לשם הגנה על שלטון החוק ולשם תיקון פגמים שנפלו בפעולות המנהל הציבורי". עוד הובהר, כי "זכות העמידה של העותר הציבורי זהה בין אם מדובר בעתירה לבג"ץ בין אם מדובר בעתירה מנהלית" (צע"מ 1149/07 ועד מושב כפר מל"ל נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה דרום השרון, 3.6.2009).

לצד זאת, עמד בית המשפט העליון על כך שהגישה המרחיבה ביחס למעמדו של העותר הציבורי אין משמעה ש"עניין זה נותר פרוץ ומיותר מכללים מנחים". כלל פסוק הוא, כי כאשר "ישנם נפגעים ישירים ממעשה מינהלי, והם עצמם נמנעים מלעתור לבית המשפט", ההכרה במעמדו של עותר ציבורי, אף אם העניין נוגע לנושא בעל חשיבות ציבורית, אינה אוטומטית, ועל בית המשפט לבחון האמנם ראוי בנסיבות המקרה להידרש לעתירה (בג"ץ 5188/09 התאחדות קבלני השיפוצים לשיקום נ' מדינת ישראל, 14.3.2011). כך למשל, עשוי בית המשפט שלא להכיר בזכות העמידה של עותר ציבורי מקום בו הנפגעים הקונקרטיים "לא הלינו על פעולה זו, לא עתרו בעצמם לקבלת סעד, ואף לא צורפו כמשיבים לעתירה", אז אין לדעת אם הם בכלל מעוניינים בסעד המבוקש ויכול שנימצא "מקלקלים במקום לתקן" (בג"ץ 3172/23 ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל נ' הליכוד – מפלגה לאומית ליברלית, 8.6.2023). בנוסף, "כאשר אף לא מובאת בעתירה כל עדות או טרזניה ישירה" של הנפגעים הישירים, ייתכן כי העותר הציבורי אינו מצויד במכלול הנתונים והפרטים הצריכים לעניין, והדבר עלול "לפגום בתשתית העובדתית שביסוד העתירה ולהקשות על הדיון

בה" (בג"ץ 7753/23) האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון לאומי, (23.11.2023).

51. בחינת נסיבות העתירה שלפני מובילה למסקנה כי ראוי להכיר במעמדם של העותרים כעותרים ציבוריים.

מרכז הכובד של העתירה מצוי בטענות כנגד תקינותו של ההליך שהתקיים בפני מוסדות התכנון, ובהן כי אישור התוכנית נעשה תוך הפרה של הקריטריונים שנקבעו להרחבת מחצבות קיימות באזור ושל הדינים הרלבנטיים לעניין תסקירי השפעה על הסביבה, וכי נפגעה זכות הטיעון של המתנגדים לתוכנית בכך שלא גולו בפניהם מסמכים מהותיים. טענות מסוג זה, המבקשות לתקן פגם מהותי בפעולת המנהל בנושא בעל השפעה על אינטרס ציבורי רחב, הן "בדיוק מסוג העניינים שבהם יש מקום להידרש לטענותיו של העותר הציבורי (בג"ץ 6525/15) ארגון עמק שווה נ' ועדת המשנה להתנגדויות של מועצת התכנון העליונה, 6.8.2019) (להלן – בג"ץ 6525/15). זאת במיוחד בשים לב למיקומה הרגיש של התוכנית על המסדרון האקולוגי הארצי. כאשר מדובר במשאב ציבורי יקר ערך, מתן זכות עמידה לעותר ציבורי המבקש להתריע על פגם בפעולה שלטונית, "הינה תכלית חשובה ביותר שהגנתה נדרשת לשם השמירה על שלטון החוק ולשם הגברת אמון הציבור ברשויות" (ע"מ 8412/07 חברת מלון ומלון סוויטות אפ.אס.אר. בירושלים בע"מ נ' שימי הורן, 4.3.2009).

לכך יש להוסיף כי שמונה מתושבי הכפרים הסמוכים לתוכנית ובכללם בעלי חלקות חקלאיות בתוך תחום השפעה של התוכנית צורפו כמשיבים לעתירה (משיבים 13-20) והביעו מפורשות את עמדתם כי הם מעוניינים בסעד אותו מבקשים העותרים. משיבים אלה הצטרפו לכל טענות העותרים ובכלל זה לטענות בדבר פגמים בהפקדת התוכנית, אי חוקיות התוכנית ופגיעתה בבריאות תושבי הכפרים הסמוכים ובחקלאות. הם אף מסרו כי שקלו להגיש עתירה כנגד ההחלטה על דחיית התנגדות שהגישו לתוכנית, אך לא עשו כן משלטענתם "התייאשו ממערכת המשפט הישראלית, והם משוכנעים כי בית המשפט לא יעניק להם סעד". משאלה הם פני הדברים, אין לקבוע כי העותרים מעלים טענות תיאורטיות ורבים שלא לצורך את ריבם של אחרים. זאת ועוד, צירופם כמשיבים לעתירה של משיבים 13-20 ושל מתנגדות נוספות לתוכנית ובהן החברה להגנת הטבע, על כתבי התשובה המפורטים שהגישו, מפיג את החשש שמא בשל ריחוקם של העותרים מנושא העתירה לא הונחה בפני בית המשפט כל התשתית העובדתית הרלבנטית.

52. על כן, יש לדחות את טענות משיבים 1-5 בעניין זה. בתוך כך נדחת גם הטענה כנגד צירופן כמשיבות לעתירה של החברה להגנת הטבע (משיבה 7) ושל גופים סביבתיים נוספים (משיבות 9 ו-10). כאמור, לא זו בלבד שאין בצירופן כמשיבות כדי להקשות על הדיון בעתירה, אלא שיש בדבר לפרוס בפני בית המשפט תמונה מלאה של כל השיקולים והנתונים הנוגעים לעניין, ובכך להבטיח שהסוגיה שבנידון תתברר ותתלבן באופן יעיל המאפשר הכרעה.

הליך אישור התוכנית להפקדה

53. תקנה 2 לתקנות בדבר הכנת תסקירי השפעה על הסביבה (יהודה והשומרון), התשס"א-2001 (להלן – תקנות התסקירים), קובעת את המקרים שבהם חלה חובה על מגיש תוכנית להגיש תסקיר השפעה על הסביבה למוסד התכנון, כדלהלן:

- “(א) לא ידון מוסד תכנון בתוכנית מסוג התוכניות המנויות בתקנות משנה (ב) ולא יחליט בתוכנית כאמור, אלא אם הוכן וצורף לתוכנית תסקיר השפעה על הסביבה.
- (ב) ואלה סוגי התוכניות:
- (1) תחנות כוח, שדות תעופה, נמלים, מעגנים ואתרים לסילוק פסולת רעילה מעורבת;
 - (2) מנחתים, בתי זיקוק ... אתרי כרייה וחציבה ... אשר מוסד התכנון, קמ"ט איכות הסביבה או נציגו, הדנים בתוכניות אלו, סבורים כי לפעילותן תהיה השפעה סביבתית ניכרת החורגת מעבר לתחום המקומי;
 - (3) מפעל תעשייה בשטח שאינו משמש, או אינו מיועד לשמש, לתעשייה, אשר מוסד התכנון, קמ"ט איכות הסביבה או נציגו, הדנים בתוכניות אלו, סבורים כי יש במיקומו, בהיקפו או בתהליכי הייצור שלו כדי לגרום להשפעה סביבתית ניכרת החורגת מעבר לתחום המקומי”.

54. במסגרת ההתנגדויות לתוכנית הועלתה כאמור הטענה כי החלטתה של ועדת המשנה לכרייה ולחציבה לאשר את התוכנית להפקדה מבלי שעמד בפניה תסקיר השפעה על הסביבה, ולקבוע כי תסקיר כאמור יוגש רק מאוחר יותר כ"תנאי לפרסום להפקדה",

עומדת בניגוד לאמור בתקנה 2 לתקנות התסקירים. נטען, כי מכך שהתקנה מורה שמוסד התכנון "לא ידון" בתוכנית ו"לא יחליט" בתוכנית אלא אם הוכן וצורף לתוכנית תסקיר השפעה על הסביבה, נגזרת המסקנה כי קודם נדרש היה להגיש תסקיר השפעה על הסביבה ורק לאחר מכן ניתן היה להחליט על הפקדה. עוד נטען כי עצם ההחלטה על הפקדת וקידום התוכנית ללא קיום דיון בתסקיר הבוחן את מכלול ההיבטים הסביבתיים והאקולוגיים, אינה סבירה וחוטאת תחת חשיבות הדברים.

55. בהחלטתה מיום 27.9.2023 דחתה ועדת המשנה להתנגדויות טענה זו.

הוועדה קבעה כי "לפי התקנות, אין כל פסול בסדר הדברים כפי שאירע בענייננו. כלומר, שבמסגרת הדיון להפקדת התוכנית (שעניינה כמובן הרחבת מחצבה קיימת), מוסד התכנון, מצא, כי על היזמית להגיש תסקיר השפעה על הסביבה שיבחן ויאשר על-ידי קמ"ט איכות הסביבה וכל זאת כתנאי לפרסום התוכנית להפקדה". הוועדה ביססה מסקנתה זו על כך שתקנה 2 לתקנות התסקירים יוצרת הבחנה אימתי קמה חובה לעריכת תסקיר השפעה על הסביבה, וזאת בהתאם לסוג התוכנית: תקנה 2(ב)(1) מחייבת בעריכת תסקיר בהתקיים תנאי אחד בלבד וללא כל שיקול דעת, והוא היותה של התוכנית עוסקת באחד מן הנושאים המנויים בתקנת משנה זו (תחנות כוח, שדות תעופה, נמלים, מעגנים ואתרים לסילוק פסולת רעילה מעורבת). תקנה 2(ב)(2) מחייבת בעריכת תסקיר בהתקיים שני תנאים מצטברים: האחד כי התוכנית עוסקת באחד מן הנושאים המנויים בתקנה זו (וביניהם אתרי כרייה וחציבה), והשני כי מוסד התכנון, קמ"ט איכות הסביבה או נציגו "הדנים בתוכניות אלו" סבורים כי יש בתוכנית כדי לגרום להשפעה סביבתית ניכרת החורגת מעבר לתחום המקומי.

הוועדה מצאה, כי התייחסות שונה זו לסוגי תוכניות משליכה לעניין המועד שבו יש להגיש את התסקיר: לגבי התוכניות הטעונות עריכת תסקיר מעצם נושאן וללא כל שיקול דעת (תקנה 2(ב)(1)), מתחייבת הגשתו של תסקיר השפעה על הסביבה טרם דיון בעניינם. לגבי התוכניות הטעונות עריכת תסקיר רק אם סבורים הגורמים בעת דיון בתוכניות אלו שיש בביצוע התוכנית כדי לגרום להשפעה ניכרת על הסביבה (תקנה 2(ב)(2)), אין חובה שהתסקיר יוגש במועד שלפני ההחלטה על הפקדה. לשיטתה של הוועדה כך נלמד מלשון תקנה 2(ב)(2) "הדנים" בתוכניות אלו, המשמיע אחריו כי "נהיר הוא כי לא הייתה חובה להגיש את התסקיר השפעה על הסביבה דווקא טרם הדיון להפקדה".

הוועדה הוסיפה כי "מעבר לכך שלא נפל פגם פרוצדורלי, ממילא אנו מורים על פרסום תסקיר השפעה על הסביבה מחדש לאחר ביצוע השלמות, כמפורט בהחלטה זו. הנה כי כן, גם אם נצא מנקודת הנחה שנפל פגם כזה או אחר בכך שהתסקיר לא היה מונח בפני ועדת התכנון עת הורתה על הפקדת התוכנית (בהתאם לטענת המתנגדים ולפיה נפל פגם בכך שלא עמדה כל התשתית העובדתית הרלוונטית בפני הוועדה עת החליטה על הפקדת התוכנית), הרי שיש לבחון זאת בפריזמת דוקטרינת הבטלות היחסית ... אנו סבורים כי אין בעצם פגם בדיון להפקדה (וכאמור, לעמדתנו כלל לא נפל פגם) כדי לשמוט את הקרקע מתחת מעמדה של התוכנית, ואילו היה נופל, היה לראותו בראי דוקטרינת הבטלות היחסית".

56. לא נמצא טעם להתערבות בית המשפט בהחלטה זו.

אמנם, כטענת העותרים, אין בהפקדתה החוזרת של התוכנית כדי להקשות באופן מלא פגם שנפל כתוצאה מאי צירוף תסקיר השפעה מלכתחילה בשלב הדיון בהפקדה. זאת בשים לב לכך שהחלטת ההפקדה הראשונה כשלעצמה כבר "משקפת את עמדתו החיובית של מוסד התכנון בנוגע לתכנית, ואת גמירות דעתו לאשר אותה בהיעדר התנגדויות או נסיבות מיוחדות אחרות" (בר"מ 10212/16 דלי דליה ועוד 333 ואח' נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הרצליה, 1.4.2020). ואולם, כידוע, "אפשר שפגם מאותו סוג, יוביל במקרים שונים לתוצאות שונות, לפי הנסיבות של כל מקרה ומקרה. זוהי התורה הידועה בשם בטלות יחסית (או תוצאה יחסית)" (עצ"מ 9654/06 החברה להגנת הטבע נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה, 5.5.2008).

משבחנה ועדת המשנה להתנגדויות את תסקיר ההשפעה שהוגש, נתנה הזדמנות להתייחס אליו והורתה על הפקדתה החוזרת של התוכנית תוך הנחיות לעדכונו, מקובלת עמדת הוועדה כי גם אם נפל פגם בהליך ההפקדה שהתקיים בפני ועדת המשנה לכרייה ולחציבה, אין מקום לבטלות גורפת של התוכנית ויש להחיל את דוקטרינת הבטלות היחסית בעניין זה. ואכן, בסופו של יום לא נפגעה זכות ההתנגדות של הציבור בנוגע לתוכנית ובפרט בנוגע לתסקיר ההשפעה, וההחלטה לאשר את התוכנית ניתנה על סמך מלוא המידע הרלבנטי. משכך, ונוכח ההליכים שהתקיימו לפני ועדת המשנה להתנגדויות, גם אם נפל פגם בהליך ההפקדה, אין לקבוע כי הוא יורד לשורש ההליך התכנוני ומוביל למסקנה בדבר ביטול ההחלטה לאשר את התוכנית.

57. על כך יש להוסיף כי אין ממש בטענת העותרים, ולפיה בשלב ההפקדה לא הופעל כל שיקול דעת "ולא דנו בכלל" בהשלכות התוכנית.

ניכר, כי בפני ועדת המשנה לכרייה ולחציבה התקיים דיון מעמיק וממצה, במהלכו שמעה הוועדה, בין היתר, את נציגת קמ"ט שמורות טבע ואת חששה לפגיעה במסדרון האקולוגי: "אני לא בקלות יכולה לאשר כזאת הרחבה, צריכה לבדוק ... אני מבקשת שכל הדברים יועברו אלינו בתקופת ההפקדה". במהלך הדיון הוזכרה גם התוכנית המקורית להרחבת המחצבה לכיוון צפון, לה כאמור צורך תסקיר השפעה על הסביבה שאושר בשנת 2016 ולגביו כתב קמ"ט איכות הסביבה עובר לדיון בהפקדת התוכנית להרחבה הדרומית (ביום 30.10.2019), כי אין לו התנגדות "לעדכון" התסקיר האמור "בעת הפקדת התוכנית" ו"בהמשך לשינוי החלופה מצפונית לדרומית". נציג קמ"ט איכות הסביבה הוסיף וציין בדיון בהפקדה כי "נעשה תסקיר להרחבה הצפונית, נעשה תסקיר למחצבה הוותיקה, אנחנו מכירים את הנושא ואת ההרחבה הזו", ו"ויר" הוועדה הגיב כי "לא יהיה פרסום להפקדה ללא תסקיר מאושר על ידי קמ"ט איכה"ס" וכי "לאור דברי נציגת קמ"ט שמו"ט, אבקש שיתוף והתייעצות עמה בפרטי החומר שיש לבדוק".

בנסיבות אלה, אף שבאותה עת לא הונח בפני ועדת המשנה לכרייה ולחציבה מלוא המידע בדמות תסקיר השפעה על הסביבה, אין לומר כי התשתית העובדתית שעמדה בבסיס החלטתה לאשר את הפקדת התוכנית הייתה חסרה עד כדי פגם היוורד לשורש העניין. נחה הדעת, כי התוכנית הייתה "בשלה במידה הנדרשת" וכי עמדו בפני הוועדה הנתונים המינימליים הנדרשים לצורך קבלת החלטה על הפקדה (דנ"מ 4753/19 עיריית הרצליה נ' הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיוור, 6.5.2021). בפרט, הייתה הוועדה ערה להשפעתה הפוטנציאלית השלילית של התוכנית על הסביבה והבריאות.

58. התנאי שקבעה ועדת המשנה לכרייה ולחציבה להמשך קידום ההליך ופרסומה של התוכנית להתנגדויות, מעיד גם הוא על כך.

כאמור, כתנאי לפרסום התוכנית נבדק התסקיר על ידי קמ"ט איכות הסביבה שעבר על המסמך והורה ביום 17.5.2020 על נושאים שדורשים עדכון והשלמה, וכי לאחר מכן יש להחזיר אליו את התסקיר "לאישור סופי". כן נבדק התסקיר על ידי קמ"ט שמורות טבע שאישרה ביום 8.2.2020 את המשך קידום התוכנית להפקדה. ניתן אפוא

לומר, כי מבחינה מהותית שלב ההפקדה לא הסתיים בדיון שבו ניתן אישור עקרוני על הפקדת התוכנית, אלא שהוא נמשך גם לאחר מכן ורק לאחר שהתסקיר נבחן על ידי הגורמים המקצועיים הרלוונטיים וניתן אישורם, הוחלט באופן סופי על פרסום התוכנית להפקדה. כפועל יוצא מכך, במועד פרסום התוכנית עמד בפני הציבור תסקיר השפעה על הסביבה והתאפשרה התנגדות אפקטיבית ויכולת להביע עמדה מגובשת, כמו גם יכולת להציג נתונים סותרים ביחס לנתונים שהופיעו בתסקיר.

59. לפיכך ונוכח המכלול האמור, יש לקבוע כי הליך קבלת ההחלטה בדבר הפקדת התוכנית אינו מצדיק את התערבות בית המשפט.

60. בשים לב למסקנה דלעיל אין צורך להכריע בעתירה זו בקביעתה העקרונית של ועדת המשנה להתנגדויות כי לפי תקנה 2(ב)(2) לתקנות התסקירים רשאית הייתה ועדת המשנה לכרייה ולחציבה לאשר את התוכנית להפקדה בטרם הונח בפניה תסקיר השפעה על הסביבה. בכל זאת ובבחינת למעלה מהנדרש, יש להעיר שתי הערות בעניין זה.

אף אם לשון תקנה 2(ב)(2) "סובלת" במישור הלשוני את הפרשנות שבה בחרה הוועדה, ולפיה הניסוח "הדנים בתוכניות אלו" משמיע אחריו ש"לא הייתה חובה להגיש את התסקיר השפעה על הסביבה דווקא טרם הדיון להפקדה", הרי שנעדרת בהחלטה התייחסות לשאלת היחס בין דיבור זה לבין הדיבור "לא ידון" ו"לא יחליט" שבתקנה 2(א), וכן חסר דיון בשאלה האם האפשרות הפרשנית שהציעה הוועדה מתיישבת עם תכלית התקנה כולה. כידוע, "פירושו של טקסט משפטי אינו הבנת הלשון בלבד. הפרשן אינו אך בלשן. על הפרשן לחלוק מתוך המובן הלשוני מובן משפטי ... המובן המשפטי של חוק הוא אותו מובן המגשים באופן הראוי ביותר את התכלית שהטקסט נועד לקדם. תכלית זו עניינה המטרות, היעדים, האינטרסים, המדיניות והפונקציות שאותו חוק נועד להגשים" (עצ"מ 6802/02 מילאון בע"מ נ' עיריית אילת – הלשכה המשפטית, 4.5.2003).

בנוסף, עת"מ 875-07-10 העמותה לאיכות החיים בקריית הסביונים נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה יהוד מונסון (16.11.2010) אליו הפנתה ועדת המשנה להתנגדויות כתמיכה למסקנתה, עניינו בתקנות תסקירי השפעה על הסביבה בדיון הישראלי, בהן ישנה הוראה מפורשת לעניין מועד הגשת התסקיר, ולפיה בתוכניות שבהן חלה חובה לערוך תסקיר כגון תוכנית אתר כריה וחציבה "שלדעת מוסד התכנון, יש בביצועה כדי לגרום להשפעה ניכרת על הסביבה", "לא יחליט מוסד התכנון על

הפקדת התכנית בטרם נערך לגביה הליך הערכת השפעה על הסביבה" (ראו תקנה 2(2) ותקנה 6(א) לתקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), תשס"ג-2003). עוד נקבע בתקנה 6(ב)(1) לתקנות הישראליות כי מוסד התכנון רשאי לחרוג מכך ולהחליט "מטעמים חריגים ומיוחדים שירשמו" על הפקדת תוכנית עוד בטרם נערך לה תסקיר, "אם שוכנע, לאחר שהתייעץ עם היועץ הסביבתי, כי מצוי בידיו מידע מספיק בדבר ההשפעה על הסביבה של התכנית כנדרש להפקדתה". כאמור אין בנמצא הוראות דומות בתקנות הנוגעות להגשת תסקירי השפעה על הסביבה באזור.

כמפורט לעיל, דברים אלה הם מבחינת למעלה מן הצורך, שכן גם אם מחויב היה להגיש תסקיר השפעה על הסביבה כתנאי מוקדם להחלטה על הפקדת התוכנית, לא היה בכך לשנות מן התוצאה ולהצדיק את ביטולו של ההליך כולו.

עמידתו של המסמך הסביבתי בתקנות התסקירים

61. טענה נוספת שהעלו המתנגדים בהתנגדותם הייתה כי המסמך הסביבתי שהוגש לוועדה אינו מהווה תחליף לתסקיר השפעה על הסביבה, משהוא אינו עונה על הקריטריונים הקבועים בתקנות התסקירים.

ועדת המשנה להתנגדויות דחתה טענה זו בהחלטתה מיום 27.9.2023, וקבעה כי "בעיקרו מדובר בתסקיר תקין, מהימן והמשקף את ההנחיות המקצועיות המקובלות". הוועדה הוסיפה כי "אנו סבורים שלא כותרתו של המסמך היא הקובעת אלא מהותו ותוכנו. זאת, אף לעמדתו של קמ"ט איכות הסביבה כפי שהובאה בהתייחסותו במסגרתה עמד על כך כי מבחינה מהותית, המסמך מהווה תסקיר השפעה על הסביבה ... מובן כי מבחינת מהות המסמך חייב לעמוד בכלל הסטנדרטים הנדרשים מתסקיר השפעה על הסביבה בהתאם לתקנות ולמדיניות המקצועית. על כן נפרט בהמשך על אודות ההשלמות הנדרשות במסמך. עוד למען הסר ספק, וכדי להעמיד את הדברים על דיוקם – נעיר כי קמ"ט איכות הסביבה בהתייחסותו ציין כי הוא בחן ואישר את התסקיר השפעה על הסביבה טרם פרסום התוכנית להפקדה".

בהחלטתה מיום 19.5.2025, לאחר שמיעת ההתנגדויות להפקדתה החוזרת של התוכנית עם מסמך סביבתי מעודכן בפרמטרים עליהם הורתה הוועדה, ציינה ועדת המשנה להתנגדויות כי "תסקיר ההשפעה עודכן ואושר על-ידי קמ"ט איכות הסביבה

ביום 18.4.2024 וכי "ביום 13.11.2024 התקבלה חוות דעת קמ"ט איכות הסביבה להתייחסות משרד הבריאות והתכנית תוקנה בהתאם לה".

62. העותרים אינם משלימים עם קביעות אלה. העותרים חוזרים על הטענה כי נפל פגם בכך שמוסדות התכנון התייחסו למסמך הסביבתי שהגיש היזם כאל תסקיר השפעה על הסביבה, והם מוסיפים וטוענים כי לשתי הגרסאות שהוגשו (בהפקדה המקורית ובהפקדה החוזרת) לא ניתנה חוות דעת של הממונה ביחס לתסקיר: לגבי המסמך הסביבתי שהוגש בהפקדה המקורית, ניתן רק מכתבו של קמ"ט איכות הסביבה מיום 25.10.2020 "שנוסח בדיעבד" ו"הוא אך ורק מענה בדיעבד לטענה שהועלתה בהתנגדויות, לפיה המסמך הסביבתי אינו תסקיר". לגבי המסמך הסביבתי שהוגש בהפקדה החוזרת, נטען כי "לא קיים שום מסמך שעשוי להתפרש כחוות-דעת הממונה" והעותרים מבקשים להישען בהקשר זה גם על דבריה של ועדת המשנה להתנגדויות בהחלטתה מיום 19.5.2025, כי "לא התבקשה חוו"ד קמ"ט איכות הסביבה כפי שנכתב על-ידי המתנגדים, אלא אישורו". משכך טוענים העותרים כי ההחלטה לדחות את ההתנגדויות ולאשר את התכנית מבלי שמוסדות התכנון "דנו בחוות-דעת לא-קיימות אלו" מהווה "הפרה בוטה של תקנות התסקירים" ומטילה צל כבד על תקינות ההליך.

63. אין לקבל טענה זו.

פסיקתו העקבית של בית המשפט העליון היא כי ההתערבות בשיקול דעתן המקצועי של מוסדות התכנון נעשית "במשורה בלבד ורק מקום שיש לכך עילה בדיון", והדברים נכונים גם באשר למוסדות התכנון הפועלים באזור ([בג"ץ 8824/13](#) כפר הס מושב עובדים להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ נ' שר הפנים (25.7.2016), [בג"ץ 5470/17](#) מוחמד נ' שר הביטחון (9.10.2018)).

64. במקרה דנן, קביעתה של הוועדה ולפיה המסמך הסביבתי מהווה תסקיר השפעה על הסביבה "לכל דבר ועניין", מצויה במובהק בליבת מומחיותה המקצועית המיוחדת של ועדת המשנה להתנגדויות, היא הגורם המקצועי המוסמך שבידיו הכלים, הידע המקצועי והניסיון לבחון זאת. כאמור, קביעה זו ניתנה, בין היתר, לאחר השלמות עליהן הורתה הוועדה ולאחר בדיקתו של קמ"ט איכות הסביבה, המשמש כממונה מכוח תקנות התסקירים, כי תוכנו של המסמך הסביבתי מתייחס לכל הנושאים שעל התסקיר לפרט כאמור בתקנה 4 לתקנות וכי הוא עומד בכל הנחיותיו כממונה וכנדרש בתקנה 5 לתקנות

(ראו בעניין זה הנחיותיו של קמ"ט איכות הסביבה מיום 26.11.2015 בקשר לתוכנית ההרחבה לכיוון צפון, אישורו מיום 30.10.2019 כי התסקיר האמור יעודכן לצורך שינוי התוכנית להרחבה הדרומית, מכתביו מיום 17.5.2020, מיום 25.10.2020 ומיום 5.8.2021 ביחס לתסקיר המקורי, ומכתבו מיום 18.4.2024 ביחס לתסקיר המעודכן). משכך, אין עילה להתערבות בקביעתה המבוססת של הוועדה כי המסמך עומד בקריטריונים הנדרשים לתסקיר השפעה על הסביבה.

65. בפרט אין ממש בטענה בדבר אי עמידה בהוראת תקנה 8 לתקנות התסקירים, הקובעת כדלהלן: "(א) לא ייתן מוסד תכנון אישור לתוכנית אשר הוגש לגביה תסקיר השפעה על הסביבה בהתאם לתקנות אלה, אלא לאחר שהממונה בדק את התסקיר על כל פרטיו וחיווה את דעתו על הממצאים שיש לכלול בהוראות התוכנית בעקבות התסקיר, ולאחר שמוסד התכנון דן בתסקיר ובחוות הדעת".

כאמור התסקיר נבדק על ידי הממונה (קמ"ט איכות הסביבה) מספר פעמים ובתוך כך עמד הוא על נושאים שדורשים עדכון והשלמה. כן הציג לבקשת הוועדה את התייחסותו לשורה של נושאים כגון זיהום אוויר, רעש, חיות בר, צומח, מסדרון אקולוגי, מפגע נופי, ארכיאולוגיה והיעדר תסקיר בריאות (במכתביו מיום 17.5.2020, 25.10.2020, 5.8.2021, 18.4.2024 ו- 13.11.2024). התייחסותו והמלצותיו נשקלו בכובד ראש על ידי מוסדות התכנון ובעקבותיהם אף הורתה ועדת המשנה להתנגדויות על שינויים ותוספות בתסקיר ובתוכנית. כך לדוגמה, בהחלטתה מיום 19.5.2025 הורתה ועדת המשנה להתנגדויות "לבקשת קמ"ט איכות הסביבה", על הוספת סעיף בתוכנית שעניינו בהצבת תחנת ניטור למדידת שלושה סוגי ערכים אשר ישקפו את הפליטות מהמחצבה. משכך דינה של הטענה כי לא התקיים הליך תקין של מתן חוות דעת הממונה בפני הוועדה – להידחות. הנכון הוא, כי מראשיתו של ההליך ולכל אורכו, ליווה הממונה באופן צמוד את פעילות הוועדה, בדק את התסקיר וחיווה דעה עליו. לאחר קבלת עמדתו כי כל הסוגיות הצריכות באו על פתרונן ולאחר קבלת התייחסותו לנושאים ספציפיים שביקשה ממנו הוועדה לבדוק, הוסיפה הוועדה ובחנה בעצמה את התסקיר ואת הוראות התוכנית, ורק לאחר שאלה הניחו את דעתה, זו אושרה.

66. אין גם להתערב בשיקול דעתה של הוועדה לדחות טענה שהעלתה החברה להגנת הטבע בהתנגדותה, עליה היא חוזרת בכתב תשובתה לעתירה זו ובה מצדדים העותרים, ולפיה התסקיר לוקה בפגם מהותי בשל אי בחינת חלופות תכנוניות כנדרש בתקנה 4(2) ל"פירוט הסיבות לעדיפות המיקום המוצע של התוכנית".

החברה להגנת הטבע מלינה על כך שבתסקיר נפסלה על הסף החלופה להרחבת המחצבה לכיוון צפון, אף שהיא עדיפה בהיבט האקולוגי, "רק בשל העובדה כי התוכנית לאזור התעשייה 'שער השומרון' צפוי להבנות מצפון למחצבה". בכך למעשה נבחנה בתסקיר "חלופה אחת בלבד שסומנה מראש". ואולם, בהקשר זה יש להפנות לדבריו של קמ"ט איכות הסביבה בהתייחסותו מיום 5.8.2021 כי בתסקיר ההשפעה על הסביבה לא נבחנו חלופות "כיוון שהחלופה הצפונית בוטלה (כפי שפורט). הרחבת המחצבה מערבה אכן הייתה מצרה את המסדרון האקולוגי, צמצום אליו התנגד קמ"ט איכה"ס. הרחבת המחצבה מזרחה אינה מהווה חלופה ריאלית מפני שאושר בשטח זה מתחם לבית עלמין. לכן, כיוון ההרחבה האפשרי היחיד הוא דרומה". בהינתן מצב נתון זה, בצדק קבעה הוועדה כי "אין לחייב את עורך התסקיר בבחינת חלופות כאשר ידוע מראש כי עסקינן בחלופה שאינה ישימה או מעשית". מובן, כי אין הגיון בבחינת החלופה הצפונית כאשר המינהל האזרחי הורה במפורש לעצור את קידום הכנת התוכנית להרחבה באזור זה.

67. החברה להגנת הטבע מוסיפה ומלינה על כך שחלופת האפס, היא החלופה של אי הרחבת המחצבה, כלל לא נבחנה בתסקיר, וזאת אף שההרחבה עתידה למצות את החומרים שבה בתוך חמש שנים בלבד, כך שהתועלת שתופק ממנה תהא זניחה: "לאור כך, יתכן שכלל אין צורך בהרחבת המחצבה הקיימת, וניתן למצוא פתרונות אחרים ומשמעותיים בהרבה למשק האנרגיה של ישראל, מבלי להחמיר את הפגיעה האקולוגית באזור נחל רבה".

לעניין זה קבעה הוועדה כי "לאחר מחשבה רבה ולאחר בחינת כלל השיקולים הצריכים לעניין, בנסיבות העניין הגענו לכלל מסקנה ולפיה לא הייתה חובה על התסקיר לכלול בחינתה של חלופת אפס ... ראשית כל, לא מצאנו הוראה פוזיטיבית בתקנות המחייבת לבחון 'חלופת אפס'. ולראיה, ראו והשוו סעיף 4 לתקנות, אשר כותרתו 'תוכן התסקיר'. שנית, ולא פחות חשוב מכך, הרי שקמ"ט איכות הסביבה, עת נתן הנחיות לצורך ביצוע התסקיר, סבר כי אין כל צורך בבחינת חלופת אפס. זאת, מאחר שהמדיניות של המשרד להגנת הסביבה ושל קמ"ט איכות הסביבה כאחד היא לקדם הרחבות של מחצבות קיימות על פני הקמתן של מחצבות חדשות לחלוטין. מאחר שמדובר בהרחבה של מחצבה קיימת על פני שטח מופר, ובראי העובדה שקיים ביקוש אדיר לאגרגטים ובהינתן מחסור משווע לחומרים הללו, מצאנו כי אין מקום לבחון חלופת אפס בנסיבות העניין ... אמנם, ייתכן שהיה ראוי יותר כי תיבחן חלופת אפס, אך מהתסקיר למדנו את

העיקר – השפעת החלופות התכנון השונות על הסביבה ... לאור המפורט, מצאנו שלא להתערב בהחלטת קמ"ט איכות הסביבה שלא לבקש בחינתה של חלופת אפס בתסקיר".

אין לקבוע כי הוועדה פעלה בחוסר סבירות קיצוני בכך שלא ראתה הכרח לבחון במסגרת התסקיר גם את חלופת האפס. כלל פסוק הוא, כי "בחינת החלופות אינה חייבת להיעשות אך ורק במסגרת תסקיר השפעה על הסביבה כאשר המידע הרלוונטי הובא בפני מוסד התכנון" (בג"ץ 3917/14 פורום הארגונים למען יער ירושלים נ' הוועדה הארצית לתכנון ולבניה תשתיות לאומיות, 17.12.2014). משמצאה הוועדה כי התסקיר כולל את המידע הנדרש באשר להשפעות הצפויות של התוכנית על סביבתה, ומשבנוסף על כך הוצגו בפני הוועדה הן עמדות גורמים במינהל האזרחי והן עמדות המתנגדים באשר לעצם ההצדקה שבהרחבת המחצבה ובפרט בהיבט של מיצוי החומרים בתוך חמש שנים, נחה הדעת כי עמדה בפני הוועדה מלוא התשתית העובדתית הנדרשת לצורך קבלת החלטה נכונה ומושכלת בעניין ההנחיות הנדרשות לתסקיר. מסקנתה, כי אין מקום להורות על בחינת חלופת האפס בנסיבות בהן קיים מחסור משמעותי באגרגטים ומדובר בהרחבה של מחצבה ולא במחצבה חדשה, עניינה באיזון בין תועלות חברתיות שונות המסור לשיקול דעתו המקצועי של מוסד התכנון ואין לקבוע כי איזון זה חורג ממתחם הסבירות.

עמידתה של התוכנית במסמך הקריטריונים (טענת מכירת המחצבה)

68. סעיף 9(ה) למסמך הקריטריונים קובע כי כאשר מדובר בתוכנית להרחבת מחצבה מחוץ לתב"ע, כתוכנית דנן, נדרש ש"הבקשה מתייחסת לאותם בעלים של המחצבה הפועלת ושטח ההרחבה".

במהלך הדיון בהתנגדויות העלו העותרים את הטענה כי היזמית מתעתדת למכור את המחצבה לגורם חדש לאחר אישורה של התוכנית, ואף ישנו כבר חוזה חתום. בפני ועדת המשנה להתנגדויות הוצגו שני מסמכים, האחד משנת 2019 בו עמדה חברת היידלברג (חברת האם) על כך שהחליטה למכור את המחצבה וכי היא פועלת בנידון, והשני משנת 2020 בו ציינה כי החלה בהליך למכירת המחצבה בשנת 2018, כי נמצא קונה, וכי נחתם חוזה מכירה על תנאי והוא אישורה של התוכנית להרחבה. בהינתן מסמכים אלה, טענו העותרים בפני הוועדה כי "מה שקורה כאן זה שהבעלים מבקש הרחבה אבל הוא לא זה שמתכוון לממש אותה" וכי משכך יש לקבוע שהתוכנית אינה עומדת בקריטריון שבסעיף 9(ה): "הקריטריון הזה נבנה לא כדי שיעקפו אותו וקודם

יאשרו הרחבה, ואז יוציאו את חוזה המכירה שנמצא שם במגירה ... "איך זה לא ישראבלוף שמיועד לעקוף את הקריטריון, ואיך זה שהם לא סיפרו לנו את הסיפור הזה קודם".

69. בהחלטתה מיום 27.9.2023 מצאה הוועדה שלא להכריע בטענה זו וקבעה כי יש לדחות את בחינתה לשלב הרישוי.

הוועדה הדגישה כי מסמך הקריטריונים "אינו קובע את השלב הסטטוטורי שבו יש לבחון את התקיימותם של הקריטריונים שלו, ודומה כי זו לא בכדי. שכן, יש מהם הרלוונטיים לשלב התכנון, בעוד שיש קריטריונים אשר במובהק משתייכים לשלב הרישוי".

הוועדה ציינה כי "המתנגדים צירפו תכתובות מייל הנחזות להיות ראיות לכך שהיזמית עתידה למכור את המחצבה בסתר מיד לאחר אישור התוכנית דנן" וקבעה כי "עסקינן במעין טענת 'נשף מסכות'. אם היא נכונה, נודעת לה חומרה רבה (בג"ץ 358/87 ג.א.י. – בנין פיתוח והשקעות בע"מ נ' עיריית ירושלים, פ"ד מב(3) 406, (1987)). בתגובתה, היזמית הכחישה מכל וכל את הטענה ולפיה מכרה או כי יש בכוונתה למכור את המחצבה, אף כי לא הציעה הסבר חלופי למסמכים שהציגו המתנגדים (אשר בתורם, לא הסבירו את מקורם או כיצד הגיעו לידיהם). אמנם, בהתאם לפסיקה, בסמכותנו לבחון עובדתית את הטענה ולקבל החלטה פוזיטיבית לכאן או לכאן. ואולם, אין לחדד שוועדה זו אינה תמיד המוסד הנכון לבירורן של מחלוקות עובדתיות ממין זה, ולכאורה אין בידה את הכלים לעשות זאת כיאות. משכך, ולא בלי התלבטות, החלטנו להותיר את בחינת הטענה לנותן הרישיון, הווה אומר, קמ"ט מכרות. ועדה תכנונית מומחית נעוצה בבחינת התאמתה של התוכנית המסוימת למקום ולזמן המסוימים; הרגולטור, לעומתה, הוא הבא במגע שוטף עם מפעילי המחצבה ומנהליה ומבקר במקום; מציין את שמות החברות הרלוונטיות במסמכיו; בוחן את הדו"חות העתיים שלהן; וחשוב מכל – כיוון שהרישיון שלו מתחדש, ביכולתו להמשיך ולוודא את זהות הבעלים גם במשך חיי התוכנית, ולא רק בנקודת זמן חד פעמית אקראית. חזקה על הרגולטור – הוא קמ"ט מכרות – כי יפעל בהתאם למדיניות המנהל האזרחי והנחיותיו, יוודא את הטעון ויעניק או ימנע את הרישיון בהתאם לתוצאות בדיקותיו. לכן, לא מצאנו מקום להכריע בטענה בעצמנו".

70. כנגד קביעה זו יוצאים העותרים. העותרים טוענים כי מסמך הקריטריונים מתנה את הרחבתה של מחצבה בכך שהבקשה תתייחס לאותם בעלים של המחצבה הפועלת בשטח, "על רקע המדיניות שלא לאשר מחצבות חדשות, בשל מגבלות הנובעות מהדין הבינלאומי. ההחרגה ביחס להרחבה של מחצבות קיימות נועדה להגן על אינטרס ההסתמכות של מפעילים קיימים. היא לא נועדה להכניס מפעילים חדשים". לכן, משבכוחם של הגילויים אודות מכירת המחצבה לשמוט את הקרקע מתחת לאפשרות להרחיבה, היה הכרח שהוועדה תכריע בסוגיה זו עוד בשלב הליך התכנון ולא תותיר אותה לשלב הרישוי: "לא מאשרים מחצבה ואז מוציאים מכרז מי יזכה באפשרות להשתמש באוצרות טבע ציבורי אלא מוגדר מראש מי המשתמש". העותרים מדגישים כי חברת הנסון מוגדרת כ"מבצע התכנית (מפעיל המחצבה)" וכמי שנושאת בזכויות ובחובות לפי התוכנית, ו"כיוון שמוסדות התכנון ידעו אודות החלטת המכירה, היה עליהן לבחון את כל שאלת הוצאת התכנית אל הפועל ביחס למפעיל החדש ולא ביחס למשיבה".⁶

העותרים מוסיפים כי משניתנו לחברת הנסון מספר הזדמנויות להתייחס למסמכים שהוצגו בדבר מכירת המחצבה, אך התייחסותה אליהם התמצתה במחאה על עצם הגשתם והיא לא הכחישה את המכירה באופן פוזיטיבי, נפל פגם בקביעתה של ועדת המשנה להתנגדויות ולפיה היזמית "הכחישה מכל וכל את הטענה ולפיה מכרה או כי יש בכוונתה למכור את המחצבה". לטענתם, "בהיעדר הכחשה מצד היזמית, שלא לומר: הבאת ראיות מזימות ע"י היזמית, כלל אין מחלוקת עובדתית, ונושא המכירה הוא בגדר עובדה מוכחת" שהיה צריך להוביל לדחיית התוכנית על אתר. עוד נטען, כי גם אם המכירה הייתה מוכחשת במפורש, ניתן היה בנקל לבצע בירור נוסף: "זה נעשה יומיום בוועדות לבקש מסמכים והסברים ולשאול שאלות והיא מוסמכת ויכלה להכריע בשאלה הזו הרבה יותר מקריטריונים אחרים".

71. דינן של טענות אלה להידחות. כידוע, "היקף ההתערבות בהחלטות מוסדות התכנון מחמת אי סבירות בהפעלת שיקול הדעת הוא מצומצם מאוד, לעומת מצבים שבהם נפל פגם בהליך קבלת ההחלטה" (עצ"מ 3975/22 ב. קרן נכסים (98) בע"מ נ' אמות השקעות בע"מ, 15.7.2025). כפי שיבואר להלן, משמסמך הקריטריונים אינו קובע את המועד שבו יש לוודא את העמידה בהוראות סעיף 9(ה), מסקנתה של ועדת המשנה להתנגדויות כי אין בידיה די כלים נאותים להכריע בטענת מכירת המחצבה וכי דחיית ההכרעה בטענה זו לשלב הרישוי אף טומנת בחובה יתרונות, מבוססת די הצורך ואין

לקבוע כי החלטתה ללכת בנתיב זה לוקה בחוסר סבירות קיצוני המצדיק את התערבותו של בית המשפט.

72. אף שמשקלם של המסמכים שהוצגו בפני הוועדה אינו מבוטל, דומה כי התמונה מורכבת מזו שמבקשים העותרים לצייר. בצדק קבעה הוועדה כי נדרש מידע נוסף לצורך הכרעה ראויה בשאלת מכירת המחצבה שהונחה לפתחה.

אין מדובר בתכתובות מטעם חברת הנסון או בתכתובות שהיא מכותבת אליהן, אלא בהתכתבויות של חברת היידלברג עם צדדים שלישיים. התכתובות האמורות נעדרות פירוט באשר לתנאיו ותוכנו של הסכם המכר הלכאורי ולא ידוע האם הנסון נזכרת בהסכם ובאיזה אופן. בכלל זה לא נהיר מהתכתובות האם המכירה כוללת את מכירת מניותיה של היידלברג בהנסון, אם לאו, והאם היא משאירה את הנסון כמפעילת המחצבה וכמי שתישא בחובות הקיימות גם לאחר המכירה. כל שנאמר במכתבה של היידלברג מיום 10.6.2020 הוא כי החלה בהליך מכירת המחצבה "due to a strategic reorientation of Hanson Israel" וכי הבקשה להרחבת המחצבה "is a part of the disposal process". המתנגדים גם לא הציגו מידע כלשהו באשר למערכת היחסים החוזית בין היידלברג לבין הנסון, וכפי שהדגישה הנסון, היא זו שרשומה במינהל האזרחי כמגישת התוכנית להרחבה וכבעלת המחצבה, ולא היידלברג.

באשר לטיבו של איסוף הנתונים הנדרש, יכול וזה מחייב גביית ראיות כגון הסכם המכר הנטען והסכמים חוזיים, הגשת תצהירים ואולי גם חוות דעת משפטיות בסוגיות של דיני חברות. מדובר במלאכה שבמהותה אינה נטועה בשדה התכנוני ויש לכבד ולקבל את דברי הוועדה בעניין שלפנינו כי אין בידה הכלים לעמוד כיאות על טיבה המדויק של המכירה הלכאורית ומשמעויותיה. ואכן, בהקשר זה הובהר בפסיקתו של בית המשפט העליון כי גופי התכנון אינם בתי משפט "ואין לדרוש במסגרת ההליך התכנוני למצות את הבירור העובדתי בדומה להליך בבית משפט" (בג"ץ 419/14 סלואד ואח' נ' שר הביטחון, 6.1.2020). סוגי המחלוקות שמוסדות התכנון צריכים להכריע בהם מוגבלים במהותם לתחום מומחיותם בשדה התכנוני, ולא לשאלות קנייניות וחוזיות (עצ"מ 2832/09 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה גבעתיים נ' בני אליעזר בע"מ, 9.1.2011).

73. אין לכחד, כי הימנעותה של חברת הנסון מלהתייחס לגופם של המסמכים שהוצגו, מעוררת סימן שאלה. אולם אין די בהעדר הסבר מצדה כדי לבסס את המסקנה

בדבר אי עמידתה בקריטריון שבסעיף 9(ה). לא מן הנמנע הוא, כפי שטענה בהליך זה, כי הנסון כלל אינה מודעת למהלכים לכאוריים של היידלברג: "אני שומע את הנושא של המכירה, ואין שום מכירה ... אני לא יודע מה אמר גורם כלשהו בגרמניה או במייל כזה או אחר. הצהרנו פעם אחר פעם שלא מכרנו ושאינן טיוטת חוזים ואין כוונה למכור ... אני הבעלים שרשום במנהל האזרחי ... החברה היא עצמאית ואין משהו נסתר ... אם חלילה החברה תמכור עוד 5 שנים שיתקפו את העובדה שהיא עובדת בשטח כשאסור לה".

74. על רקע דברים אלה, ומאחר שהנסון אינה מכותבת לאף אחד מהמסמכים שהוצגו, גם לא הוכחה טענת העותרים כי הנסון הסתירה ממוסדות התכנון את הכוונה למכור את המחצבה כך ש"זהו מקרה קיצון של התנהלות פסולה שדי בה כשלעצמה כדי להביא לדחיית התכנית". והדברים נכונים גם באשר למסמך מחודש מאי 2025 שהוצג על ידי העותרים במסגרת עתירה זו, ובו נכתב מפי בעלי מניות בחברת היידלברג כי נאמר להם באסיפה הכללית של החברה שהכוונה למכור את המחצבה עומדת בעינה, כאשר המטרה היא למכור אותה עד לסוף השנה. עוד לא למותר לציין לעניין הטענה לחוסר ניקיון כפיים של הנסון, כי את הבקשה להרחבת המחצבה הגישה שנים רבות לפני תחילתו של הליך המכירה הנטען בשנת 2018 (בקשת ההרחבה הראשונה לכיוון צפון הוגשה בשנת 2012).

75. נושא הטענה שהועלתה, במכירה עתידית המותנית לכאורה באישור הרחבת המחצבה, גם הוא בעל משקל לעניין השלב הראוי להכריע בה. כפי שהדגישה ועדת המשנה להתנגדויות, בשלב הליך התכנון בוחנים מוסדות התכנון אם נכון וניתן בכלל לאשר תכנית ביחס למקרקעין הנדונים, וזאת "למקום ולזמן המסוימים" בלבד. בשלב הרישוי, לעומת זאת, קמ"ט מכרות המחזיק בסמכות ליתן רישיון לפעולות חציבה וכרייה, "בא במגע שוטף עם מפעילי המחצבה ומנהליה ומבקר במקום; מציין את שמות החברות הרלוונטיות במסמכיו; בוחן את הדו"חות העתיים שלהן; וחשוב מכל – כיוון שהרישיון שלו מתחדש, ביכולתו להמשיך ולוודא את זהות הבעלים גם במשך חיי התוכנית, ולא רק בנקודת זמן חד פעמית אקראית".

הוועדה הרחיבה כי "הכלי המרכזי של רשויות האזור כיום להסדרה ולפיקוח על תחום המחצבות הוא רישיון החציבה, אשר קמ"ט מכרות מוסמך להעניק. הרישיון מהווה תנאי לביצוע פעולות החציבה, התחום בו היא תתבצע, אופן פעולות החציבה, הוראות בטיחות, זמן פעולות החציבה, זהות האחראי על החציבה ועוד. רישיון זה טעון חידוש

מעט לעת וקמ"ט מכרות אף מפקח בפועל על קיומם של תנאיו ... לא בכדי בחרו המחוקקים השונים לאורך הזמן להטיל רגולציה קפדנית על המחצבות דווקא באמצעות משטר רישוי. הרגולטור מעניק הרישיון נהנה מיתרון משמעותי על מוסדות התכנון, הן מבחינת יכולתו לפקח על המחצבה באופן שוטף ובמסגרת מתחדשת, הן מבחינת הדינמיות והגמישות הנדרשים במסגרת קביעת תנאי הרישיון מבלי לפגוע בפעילותה התקינה של המחצבה, והן מבחינת הסנקציות המידיות שביכולתו להטיל על מפעיל סורר שלא עומד בתנאי הרישיון ... במילים אחרות, יש נושאים מסוימים שמקומם הראוי להיות מוסדרים הינו במסגרת התוכנית, ויש נושאים אחרים שמוטב להסדיר במסגרת תנאי הרישיון, ואין בכך כדי לגרוע מחשיבותם של אלה כמו גם של אלה כמלוא הנימה".

76. על כך יש להוסיף כי אישור התוכנית כשלעצמו אינו משנה את מצב הדברים בשטח באופן מיד. התוכנית מיועדת לפעילות חציבה בשטח ההרחבה, ללא הקמה או העתקה של מתקנים או הכשרת דרכי גישה חדשות, ולדברי משיבים 1-5 כחלק מהתנאים להרחבת המחצבה "על היזם להציג הסכם הרשאה חתום ע"י קמ"ט אפוטרופסות ורישיון חציבה ע"י קמ"ט מסו"ת (מכרות), מסחר ותעשייה". בהעדר כל אלה, לא יינתן היתר בניה ולא יחלו עבודות במקום. משכך, גם בראי ההשלכה המעשית של ההחלטה לאשר את התוכנית ולהשאיר לימים שיבואו את בחינת העמידה בקריטריון שבסעיף 9(א), לא נפל פגם בקביעתה של ועדת המשנה להתנגדויות. היה ואכן יתברר בעתיד שהמחצבה נמכרה, לא אמור להיגרם נזק בלתי הפיך, שכן כפי שציינה הוועדה בשלב הרישוי "חזקה על הרגולטור – הוא קמ"ט מכרות – כי יפעל בהתאם למדיניות המנהל האזרחי והנחיותיו" ויעניק או ימנע את הרישיון בהתאם לתוצאות בדיקותיו.

77. סיכומם של דברים, וכפי שציינו מוסדות התכנון, התשובה לשאלה כיצד היה נכון לנהוג נוכח המסמכים הלכאוריים שהוצגו בפניהם בדבר מכירת המחצבה, היא מורכבת, ויפים לעניין זה הדברים שהובאו בע"מ [795/19](#) טליאט נ' ועדת ערר מחוזית לתכנון ובניה – מחוז תל אביב (15.7.2020): "מצד אחד, אל למוסדות התכנון להסיג גבול ולדון בשאלות לא להם; אך מצד שני אל להם להתעלם מהמציאות".

בשים לב לגדר התפקיד המוטל על מוסד התכנון הנוגע במהותו לשאלות תכנוניות, להעדרה של תשתית עובדתית נתונה מובהקת, למורכבות הבירור הנדרש, וליתרונות שבהותרת ההכרעה בטענה דווקא לשלב הרישוי וזאת במיוחד ביכולת לעקוב ולפקח אחר הבעלות וזהות המפעיל של המחצבה באופן שוטף – החלטת מוסדות

התכנון ולפיה מוטב להידרש לסוגיית מכירת המחצבה בשלב הרישוי עומדת במתחם הסבירות. משכך אין לקבוע כי נפל בעניין זה פגם המצדיק התערבות שיפוטית.

78. בתוך כך נדחית גם בקשת העותרים להורות לחברת הנסון למסור פרטים נוספים בנוגע להכחשתה את מכירת המחצבה, ובכלל זה לפרט האם לשיטתה מכתביה של היידלברג אינם אותנטיים, האם הכתוב בהם אינו אמת, האם הכחשתה את המכירה נאמרה על דעת חברת היידלברג, מהו המצב העדכני כיום מבחינת מכירת המחצבה, ושל מי הסמכות להחליט על מכירת המחצבה.

הליך הפרטים הנוספים במשפט המינהלי "לא נועד לשם חשיפת האמת" והוא אינו בא לספק לעותר ראיות שנמצאות בידי המשיב או להוות תחליף לגילוי מסמכים או לחקירה נגדית (בג"ץ 4640/19 התנועה הרפורמית – יהדות מתקדמת בישראל נ' שר החינוך, 21.10.2020). מטרת הפרטים הנוספים היא להביא "לייעול הדיון ותיחום מדויק יותר של יריעת המחלוקת הדורשת הכרעה" ו"מכאן, שיש חשיבות מיוחדת בבקשות מעין אלו, לתחום ככל הניתן את מסגרת הדיון הקבועה, לא רק על מנת להביא לחיוב במתן פרטים נוספים רק בעניינים הקשורים בדיון זה, אלא גם על מנת להביא לייעול הדיון ושמירה על מסגרתו" (בג"ץ 9733/03 המוקד להגנת הפרט נ' מדינת ישראל, 14.11.2004).

משמסגרת הדיון בקשר לטענת מכירת המחצבה נוגעת לסבירות החלטתה של ועדת המשנה להתנגדויות להותיר את בחינת סוגיית מכירת המחצבה לשלב הרישוי, וזאת על סמך הנתונים שעמדו בפניה, אין יסוד לדרישת הפרטים הנוספים בעניין זה. הם אינם רלבנטיים לצורך הכרעה וגם לא נדרשים לשם הבהרת או הבנת עמדת חברת הנסון כפי שטוענים העותרים.

זכות הטיעון של המתנגדים בשלב ההתנגדויות

79. העותרים מלינים בעתירתם על כך שוועדת המשנה להתנגדויות נסמכה בהחלטתה על שורה של "מסמכים מהותיים, שהוסתרו מהציבור ומהמתנגדים לתכנית, שתכנם לא הובא בהחלטות הוועדה או הובא באופן סלקטיבי בלבד, ושעדר היום לא גולו".

מדובר בהתייחסויות של גורמים במינהל האזרחי לטענות המתנגדים, שביקשה הוועדה לאחר הדיון שקיימה ביום 1.3.2021 (התייחסויות של קמ"ט מכרות, קמ"ט איכות סביבה, קמ"ט שמורות טבע, יועץ הניקוז של המנהל האזרחי, וקמ"ט מים (שתי התייחסויות) להן צורפה התייחסות השירות ההידרולוגי), וכן התייחסות של משרד הבריאות לתוכנית העדכנית לאחר הפקדתה החוזרת.

80. העותרים מפנים לכך שכלל פסוק הוא כי יש לגלות בפני המתנגדים כל חומר רלוונטי שיש בו כדי להשפיע על דיוני הוועדה: "מצוות המחוקק היא, שדיוני הוועדה יתקיימו בפומבי, יוצא מכך, שכל חומר רלוונטי, שיש בו כדי להשפיע על דיוני הוועדה, צריך שיהיה גלוי ומונח לפני כל הצדדים הנוגעים בדבר, ואם כבר הגיע חומר רלוונטי לידי יושב ראש הוועדה, שלא במהלך דיוניה הפומביים, שומה עליו לפחות להביאו לידיעת כל הנוגעים בדבר, לרבות המתנגדים, על-מנת שהללו יוכלו להגיב עליו בגדר דיוניה הפומביים של הוועדה" ([בג"ץ 701/81](#) מלאך נ' לוי, 30.6.1982).

העותרים מדגישים כי חריגה מעיקרון זה התאפשרה בפסיקתם של בתי המשפט רק כאשר דובר בחוות דעת של יועץ מקצועי של מוסד התכנון. זאת כמתואר בספרם של שרית דנה ושלום זינגר [דיני תכנון ובנייה](#) (2015) כרך א: "חוות דעת כזו בין אם היא מוצגת בפני מוסד התכנון בעל פה ובין אם היא נערכת בכתב מהווה חלק מדיוני הפנימיים של מוסד התכנון. כשם שלא מוטלת על מוסד התכנון חובה להציג בפני הצדדים לדיון את עמדותיהם המקצועיות של חברי מוסד התכנון טרם קבלת החלטה בתכנית כך גם אינו נדרש להציג בפני הצדדים את חוות הדעת שקיבל מיועציו" (בע' 594 – 595) (יצוין כי הדברים נאמרו בקשר לזכות העיון במסמכיו של מוסד תכנון ישראלי, המעוגנת בסעיף 96א(א) [לחק התכנון והבניה](#), תשכ"ה-1965).

העותרים טוענים כי במקרה דנן יש לראות את ה"מסמכים הנסתרים" האמורים כמסמכים שנכתבו על ידי גורמים חיצוניים למוסדות התכנון (מוסדות שלטוניים באיו"ש ובישראל), ולא על ידי יועצים מקצועיים למוסדות התכנון: "המסמכים נכתבו בחלקם ע"י הקמ"טים (קציני מטה) של המינהל האזרחי, שהם שקולים לשרים בישראל. דומה הדבר למכתב שהשר להגנת הסביבה או שר האנרגיה והתשתיות מעבירים לוועדת משנה להתנגדויות של ועדה מחוזית לתכנון ולבניה בישראל. מסמכים אחרים נכתבו ע"י רשויות ישראליות, שפועלות בישראל הריבונית שבתחום הקו הירוק – משרד הבריאות הישראלי (להבדיל מקמ"ט בריאות במינהל האזרחי) והשירות ההידרולוגי הישראלי.

מדובר ברשויות שאף אינן מהוות חלק מהממשל בשטחים, במסגרתו פועלים המשיבים 1-5. העותרים טוענים כי משעסקינן ב"פנייה לרשויות שלטוניות אחרות לבקש עמדתם על התכנית", חובה היה על הוועדה לפעול על פי הכלל הנוהג ולגלות את המסמכים האמורים בפניהם.

81. לחלופין נטען כי גם אם אין מדובר בחובה שבדין וההחלטה במה ליתן זכות עיון נתונה לשיקול דעת הוועדה, הרי שהחלטתה שלא להעמיד לעיון המתנגדים את חוות הדעת השונות ולא לתת הזדמנות לטעון לגביהן, לוקה בחוסר סבירות קיצוני שיש בו להוביל לבטלות ההליך כולו. שכן, הסתמכות על מסמכים נסתרים פוגעת בשקיפות ההליך, בזכות הטיעון של המתנגדים, בחובת ההנמקה של מוסדות התכנון ובכללי הצדק הטבעי: "שקיפות היא מיסודותיו של מינהל וממשל תקינים! הסתרה מאפשרת טעויות, הטעויות ואי-תקינות".

82. טענות אלה אין לקבל.

כפי שהפנתה ועדת המשנה להתנגדויות בהחלטתה מיום 27.9.2023, הדין החל באזור הוא חוק תכנון ערים כפרים ובנינים מס' 79 לשנת 1966, בו נקבעה בסעיפים 20 ו-24 חובה לפרסם את דבר הפקדתה של תוכנית להתנגדויות ו"פרט לכך, אין בחוק כל הוראה נוספת המתייחסת לפרסום או עיון בחומרים הנוגעים לתוכנית או למסמכי התוכנית". זאת בשונה מהוראות החוק הישראלי, בו מפורטות חוות דעת של גורמים ספציפיים שיש להעמיד לעיון הציבור (בסעיף 96א(א) לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965). לפיכך בהעדר הוראה על גילוי מסמכים כללי בחוק החל באזור, לא היה מחובתה של הוועדה להעמיד לעיון המתנגדים את ההתייחסויות השונות שביקשה במהלך הדיון בתוכנית.

83. זאת ועוד, טענת העותרים ולפיה קציני המטה במינהל האזורי "שקולים לשרים בישראל" ומשכך יש לראותם כ"רשויות מינהליות עצמאיות", נטענה ללא כל תימוכין, ואילו בפסיקתו של בית המשפט העליון נזכרים על דרך השגרה קציני המטה כמי שנמנים על יועציהם המקצועיים של מוסדות התכנון באזור. כך לדוגמה בבג"ץ 6525/15 ציין בית המשפט העליון את קמ"ט ארכיאולוגיה וקמ"ט דתות כ"גורמי המקצוע המייעצים" לוועדת המשנה להתנגדויות. בנוסף, בע"ע (ארצי) 48803-10-14 מחיסן ואח' המנהל האזורי ביהודה ושומרון (22.10.2017) עמד בית הדין הארצי לעבודה על מקומם

ותפקידם של קציני המטות בתוך המינהל האזרחי, כלהלן: "המינהל האזרחי מחולק לענפים, כאשר כל ענף מחולק למטות. כל מטה אחראי על תחום אחר בעניינים האזרחיים באזור. בראש כל מטה עומד קצין מטה (קמ"ט). קציני המטה אינם קציני צה"ל ואף אינם עובדי המינהל האזרחי, כי אם עובדי מדינת ישראל, נציגי משרדי הממשלה השונים, המסייעים למינהל האזרחי בביצוע תפקידיו".

העובדה, שלקמ"ט איכות הסביבה מעמד פורמלי כממונה על פי תקנות התסקירים וכמי שמוטל עליו לבדוק את התאמתם להנחיות שניתנו על ידי מוסד התכנון, ולהמליץ בפניה בנוגע להוראות התוכנית, מקשה גם היא על הטענה כי חוות הדעת של קמ"טים אינן מהוות יעוץ מקצועי פנימי למוסדות התכנון. עוד לא למותר לציין כי במקרה דנן נציגי קמ"ט שמורות טבע וקמ"ט איכות הסביבה אף נמנו על חברי ועדת המשנה לכריה וחציבה, ונציגי קמ"ט מכרות שימשו כמשקיפים בוועדת המשנה להתנגדויות. בהינתן האמור, טענת העותרים כי אין מדובר במתן חוות דעת פנימיות למוסדות התכנון מעוררת קושי, והדברים נכונים גם באשר לחוות הדעת מטעם השירות ההידרולוגי ומטעם משרד הבריאות, שאף הם מהווים גורמים מקצועיים המסייעים ומייעצים למוסדות התכנון, כל אחד לפי מומחיותו הוא.

84. על כך יש לחזור ולהדגיש כי עקרונות השקיפות ושיתוף הציבור העומדים ביסוד הליך שמיעת ההתנגדויות, מקורם ברצון לאפשר לפרט להיאבק בתוכנית הפוגעת בו לדעתו, וכן ברצון לאפשר לרשויות התכנון להיחשף למכלול השלכותיה של התוכנית שהופקדה: "על ידי העלאת התנגדויות ודיון בהן נחשפים היתרונות והחסרונות של התוכנית, כך שבפני מוסד התכנון ייפרשו מלוא הנתונים והשיקולים החשובים להכרעה" (עצ"מ 8489/07 ריכטר נ' ועדת המשנה הנקודתית של הוועדה המחוזית, 23.11.2009).

במקרה דנן, הוועדה לא התעלמה מן הטענות שהעלו בפניה המתנגדים אלא נתנה דעתה עליהן וכאמור ביקשה את התייחסויותיהם הכתובות של גורמי המקצוע במינהל האזרחי לשורה של נושאים שהעלו המתנגדים. בעקבות זאת, הורתה הוועדה על מספר תיקונים בגוף התוכנית ובתסקיר ההשפעה על הסביבה, ולאחר מכן הופקדה התוכנית מחדש ועמדה בפני המתנגדים האפשרות להגיש התנגדות ולהביע את עמדתם לגבי כלל המסמכים המעודכנים והשלכותיהם, כמו גם להעמיד לפני מוסד התכנון נתונים נוגדים ולהעשיר את התשתית העובדתית הזמינה לרשותו. משכך, יש לקבוע כי בענייננו עקרון השקיפות קיבל ביטוי מספק וראוי, וכי עמדה בידי המתנגדים תשתית מספקת לצורך

מימושה האפקטיבי של זכות ההתנגדות המגיעה להם. מובן, כי אין מקום לאפשר למתנגדים זכות טיעון בלתי נגמרת וליצור מעין "פינג פונג" בינם לבין מוסד התכנון, ובנסיבות בהן ניכר כי עמדתם וטיעוניהם נבחנו ונשקלו כדבעי טרם קבלת ההחלטה, אין פגם בכך שלא ניתנה להם אפשרות לעיין בהתייחסות גורמי המקצוע לטענות שהועלו על ידם.

85. בבוא בית המשפט לבחון את טענת העותרים לפגיעה בזכות הטיעון, אין גם להתעלם מכך שלמרות שוועדת המשנה להתנגדויות קבעה מפורשות לעניין ההתייחסויות בהחלטת הביניים מחודש מרץ 2021 כי "יובהר כבר מעתה שהן מיועדות לשימושם של חברי הוועדה לצורך הכרעה בטענות המונחות בפניהם" ולאחר מכן "תתקבל החלטה סופית בהתנגדויות", רק ביום 4.2.2025 פנתה עותרת 5 לממונה על חופש המידע במינהל האזרחי בבקשה לעיון בהן (כמצוין בכתב התשובה של משיבים 5-1). מכאן, שגם במישור הסובייקטיבי השתהותם של העותרים במיציא ההליכים העומדים לרשותם ושיבתם בחיבוק ידיים משך כארבע שנים, אינה מתיישבת עם הטענה לפגיעה בזכות הטיעון והיא עשויה להתפרש כהשלמה עם ההחלטה האמורה. עוד יצוין בהקשר הרחב יותר, כי לתוכנית המקורית הוגשו שלושים התנגדויות ואילו לתוכנית המתקנת (הכוללת תסקיר השפעה מתוקן) הוגשו שלוש התנגדויות בלבד. נתונים אלה מעידים גם הם על כך שהתקיים הליך התנגדויות תקין, בגדרו נשמעו, נבחנו ונידונו בכובד ראש כל טענותיהם של המתנגדים, ואף קיבלו מענה מקצועי במסגרת הוראות התוכנית והתסקיר המעודכנים.

86. אין לקבל את טענת העותרים כי חברת הנסון הודתה שחלק מהמסמכים שהוסתרו מהמתנגדים הועברו לידיה.

העותרים מפנים לכך שבסעיף 26 לכתב התשובה ציינה חברת הנסון כי "כלל ההתייחסות של הגורמים המקצועיים, התקבלו עד ליום 4.7.2022", וטוענים כי אזכורו של תאריך מדויק זה הינו "פרט מידע שלמיטב הבדיקה של העותרים, לא מצוי בשום מסמך גלוי". העותרים מוסיפים ומבקשים להישען על דבריה של חברת הנסון בדיון שהתקיים בעתירה שהגישה בעניין אי מתן החלטה בתוכנית (עת"מ 58541-05-23), שם טען בא כוחה כי "היה אחד שהתעכב, קמ"ט המים וקמ"ט המים ב-4.7.22 בנספח יח אומר אין לנו התנגדות לאישור התכנית, הוא היה האחרון בתור". לטענת העותרים, יש באמור להצביע על כך שאין מדובר במסמכים פנימיים וכי ההליך גם נגוע בהפרה

"זועקת" של כללי הצדק הטבעי, מש"צד אחד להליך מקבל מסמכים שמוסותרים מהצדדים האחרים".

ואולם, בדיון שהתקיים בעתירה זו הבהיר ב"כ המשיבים 5-1 כי כלל אין מדובר באותה התייחסות פנימית של קמ"ט מים, אלא זהו מסמך אחר "שכתב קמ"ט מים ישירות למשיבה 6. כמו שמקובל יש דרישות של גורמים רגולטוריים שונים תעשה ככה ותעשה ככה כדי לעמוד בתוכנית, במסמך הזה מדובר על סיכום סילוק שעסק בתכנון. זו הוראה לגיטימית ביותר של גורם מטה למגיש תכנית שבתחום אחריותו, לא מדובר באותו מסמך חסוי שאנו סירבנו להגיש". ב"כ משיבים 5-1 הוסיף ושלל מפורשות את הטענה "שאנו פועלים באופן סלקטיבי, שאת המסמכים האלה העברנו למגישת התוכנית ולא להם, אין לכך כל בסיס". די בדברים מפורשים אלה מפי משיבות 1-2, שלא הופרכו, ודומה כי הם סותרים את הגולל על הטענה כי הועברו ליזמית התוכנית מסמכים פנימיים.

87. בתוך כך אין מקום להיעתר לבקשת העותרים ולהורות לחברת הנסון ליתן פרטים נוספים בעניין זה, לאחר שדעתם לא נחה מתשובתה לשאלתם מהיכן ידעה את התאריך המדויק שעד אליו הועברו ההתייחסויות למוסדות התכנון, והאם המסמכים שלא פורסמו הועברו לידיה. העותרים מבקשים להישען על ידיעתה של הנסון בדבר המועד בו הונח המסמך האחרון בפני הוועדה, אך בהינתן שכלל אין מדובר באחת מן ההתייחסויות החסויות, הרלבנטיות שלה לצורך הטלת ספק בדבר תקינות פעילות הרשות המנהלית בהקשר זה, נחזית כנמוכה.

88. לפיכך, נדחת הטענה לפגיעה בזכות העיון והטיעון של העותרים במסגרת הליך ההתנגדויות.

זכות הטיעון של העותרים בעתירה

89. העותרים טוענים כי אף שהחלטת הוועדה לאשר את התוכנית נסמכה בעיקרה על התייחסויות הקמ"טים שלא פורסמו לעיון, תוכנן לא השתקף "בצורה מלאה ומקיפה בהנמקה באופן שאפשר לתקוף את ההחלטה". בכך, נותרה הנמקתה של הוועדה "סתומה" ונפגעה אפשרותם של העותרים לטעון בעתירתם באשר לפגמים שנפלו בהחלטה.

העותרים מוסיפים כי במהלך עתירה זו אף התחוויר להם שהוועדה ייחסה לעמדות הקמ"טים דברים שלא מופיעים בהם. זאת לאחר שמשיבים 1-5 צירפו לכתב תשובתם מיום 16.10.2025 את התייחסות קמ"ט שמורות טבע מיום 6.9.2021 וכן את אישור קמ"ט איכות הסביבה מיום 18.4.2024. העותרים טוענים כי השוואת התייחסויות הכתובות של הקמ"טים למול האופן שבו תוכנן מתואר בהחלטה מגלה "תהום" בין השתיים, ו"אם כך במסמך שהמשיבים 1-5 בחרו, באופן סלקטיבי, לחשוף (גם אם רק בשלב מאוחר זה) – מה מסתתר במסמכים האחרים, שהמשיבים 1-5 ממשיכים להסתיר?!".

לטענתם בנסיבות אלה ועל מנת לממש את זכות הטיעון שלהם ביחס למסד העובדתי שבבסיס אישור התוכנית ושיקול הדעת המינהלי שהופעל, מתחייבת הצגתן של כל התייחסויות. ביום 26.10.2025 הגישו העותרים בקשה להורות למשיבים 1-5 להגיש את המסמכים הנותרים ולאחר מכן מסרו משיבים 1-5 לידי העותרים התייחסות נוספת של קמ"ט איכות הסביבה מיום 5.8.2021. יתר המסמכים הוגשו על ידם במעטפה חסויה לעיונו של בית המשפט, וזאת מבלי לוותר על טענותיהם.

90. אין לקבוע פגם בהחלטת הוועדה בעניין זה.

91. בהחלטתה קבעה ועדת המשנה להתנגדויות כי "במסגרת התייחסותו, מצא קמ"ט שמורות טבע כי תהיה פגיעה מסוימת בעקבות קידום ההרחבה. ואולם, קבע הקמ"ט, כי לא תהיה פגיעה מהותית בערכי הטבע באזור שבקרבת תחום ההרחבה, וזאת לרבות בבעלי החיים בסביבה. שכן, בעלי החיים אינם מוגבלים בגבולות – ובמילים אחרות, הפגיעה בבעלי החיים המצויים באזור זה מוגבלת בדחיקתם לאזור אחר כחלופה לאזור שייתפס על-ידי ההרחבה. על כן, התוכנית לא תפגע באופן מהותי בערכי הטבע, ועל אחת כמה וכמה, לא צפויה פגיעה ממשית באוכלוסיית חיות הבר באזור".

בעניין הפגיעה הנטענת במסדרון האקולוגי "ציין קמ"ט שמורות טבע כי 'צוואר הבקבוק' ימשיך לתפקד כאזור מעבר לבעלי החיים השונים גם לאחר הרחבת המחצבה. אמנם, ציין כי 'צוואר הבקבוק' הקיים באזור יתארך באזור שבין גדר הביטחון לבין המחצבה הקיימת והרחבתה, אך כאמור לא צפויה חסימה הרמטית של המעבר בכיוון של צפון-דרום במסדרון האקולוגי. בשל כך, עדיין יתאפשר מעבר פתוח ברוחב של כ-400 מטר".

92. דברים אלה, ובפרט אזכור דחיקתם של בעלי החיים לאזור אחר, אכן אינם מופיעים, כטענת העותרים, בהתייחסותו של הקמ"ט מיום 6.9.2021 בה המליץ לדחות את ההתנגדויות תוך דגש על הנקודות הבאות: "אנו רואים יתרון בהרחבת המחצבה בצמידות למחצבה הקיימת ולא הפעלת מחצבה באזור טבעי ולא מופר", בהוראות התוכנית ישנן הנחיות "לצמצום הפגיעה בערכי טבע וצומח ואף קיימת הנחיה לקיום סקר והעתקת גיאופיטים לפני תחילת העבודות", התוכנית מאריכה את צוואר הבקבוק שבין הגדר למחצבה הקיימת ו"שיקול זה נשקל ומוצעת האפשרות להסטת שטח החציבה מערבה לצמצום הארכת 'צוואר הבקבוק' בין המחצבה לגדר המערכת".

ואולם, אף שמוטב היה על הוועדה להבחין באופן ברור יותר בין דבריו של קמ"ט שמורות טבע לבין פיתוח הדברים על ידה, אין לומר כי עסקינן בסילוף דבריו או באי התאמה מהותית לנימוקיו בעד אישור התוכנית. ההחלטה לדחות את ההתנגדויות בעניין הפגיעה בחי ובצומח התבססה בעיקר על דבריו של הקמ"ט, אשר גם הובאו כלשונם בהחלטה, בנוגע ליתרון שבהרחבה בצמידות למחצבה הקיימת ועל עדכון הוראות התוכנית באופן שיבוצעו סקר העתקת גיאופיטים וסקר בעלי חיים כתנאי למתן היתר הבנייה ומתן אישורם של קמ"ט איכות הסביבה וקמ"ט שמורות טבע טרם הפקת היתר הבנייה. משכך, אין לקבוע כי הוצג מסד עובדתי מטעה מצד הוועדה או כי נפגעה אפשרותם של העותרים לממש את זכות הטיעון שלהם ביחס לשיקול הדעת המנהלי שהופעל ולהשיג על קביעת הוועדה בנוגע לפגיעה אפשרית בבעלי החיים.

93. העותרים טוענים עוד כי הוועדה "משמיטה נקודה שקמ"ט שמורות טבע מעלה פעמיים" בהתייחסותו והיא לבחון את האפשרות להסטת שטח החציבה מערבה לשמירת טווח רחב ככל האפשר בין הגדר והמחצבה. ואולם, משאפשרות זו נידונה בהרחבה בהחלטה (במסגרת שקילת החלופות הקיימות), ובתוך כך הובאה גם עמדתו של קמ"ט ארכיאולוגיה בדבר אתר ארכיאולוגי גדול הנמצא בשטח זה והסטת שטח החציבה מערבה משמעותה הריסתו, וכן עמדת קמ"ט איכות הסביבה כי הסטת המחצבה מערבה כרוכה בצמצום המסדרון האקולוגי, אין משקל רב להשמטה האמורה.

94. האמור נכון גם באשר לכך שלא הוזכר בהחלטה כי עמדתו של קמ"ט שמורות טבע בנוגע לנושא הנופי הינה ש"כל המחצבה הינה מפגע נופי, ושטח המחצבה הקיימת וגם ההרחבה נצפית מהסביבה. יחד עם זאת, עבודות שיקום מצומצמות מתבצעות כבר

במהלך העבודה. ויש לציין כי בשטח המחצבה הישן יחל שיקום ע"י הקרן לשיקום מחצבות". מובן כי הוועדה אינה מחויבת לפרט את כל דבריו של הקמ"ט, ומשדברים ברוח זו נאמרו על ידי הוועדה עצמה בהחלטתה וניכר כי עמדו לנגד עיניה בעת בחינת התוכנית, אין לקבוע פגם בעניין זה. בידי העותרים נפרסה תשתית מספקת לתקוף את ההחלטה בנידון, ולא למותר להזכיר כי נקבעו בתוכנית שפורסמה הוראות שיקום לשטח ההרחבה, ונושא שיקומן של מחצבות בהן הסתיימה החציבה נזכר ב**בג"ץ 2164/09** ובמסמך הקריטריונים.

95. אין ממש בטענה שוועדת המשנה להתנגדויות ייחסה לקמ"ט איכות הסביבה דברים שלא כתובים בחוות דעתו מיום 5.8.2021.

בנוגע לדבריה של הוועדה בקשר למפגעי זיהום אוויר מן התוכנית, ולפיהם "קמ"ט איכות הסביבה, בהתייחסותו, ציין כי עד ליום זה לא ידוע על השפעות שליליות של מחצבת הנסון ביחס לשדות חקלאיים באזור" – בסעיף 8 להתייחסותו ציין הקמ"ט ש"בשנים האחרונות לא התקבלו במשרד קמ"ט איכה"ס תלונות מטעם תושבים על חריגות מבחינת רעש ואיכות אוויר". דברי הוועדה משקפים דיים את רוח הדברים הללו ולא נדרש ציטוט "העתק הדבק" שלהם.

בנוגע לדבריה של הוועדה כי קמ"ט איכות הסביבה "נדרש לטענה" ולפיה תסקיר ההשפעה על הסביבה לא לקח בחשבון את העובדה שראש העין נמצאת בין המחצבה דנן לבין מחצבה נוספת (מחצבת נחשונים) ולא נבדקו ההשפעות של שתי המחצבות על העיר יחדיו, ו"ציין באופן פוזיטיבי כי לא היה צורך לבחון את השפעות מחצבת נחשונים 'מגדל צדק' בעריכת התסקיר. זאת, היות שהרחבת המחצבה דנן מרוחקת כ-3.5 ק"מ בקו אווירי ממחצבת נחשונים 'מגדל צדק', ומשכך, מצא כי אין מקום לבחון השפעותיה בתסקיר" – דברים אלה אכן אינם מופיעים בהתייחסות הקמ"ט מיום 5.8.2021, אך יש לשים לב כי לא צוין בהחלטה שהם נאמרו על ידו דווקא באותה התייחסות. לא מן הנמנע, שכוונת הוועדה לדברים שמסר בהזדמנות אחרת, וראו למשל את דברי הוועדה בסעיף 181 להחלטה כי "קמ"ט איכות הסביבה בהתייחסותו ציין כי הוא בחן ואישר את התסקיר השפעה על הסביבה טרם פרסום התוכנית להפקדה", אשר נאמרו בהתייחסותו מיום 25.10.2020. כפי שהדגיש ב"כ משיבים 1-5, קמ"ט איכות הסביבה "ליווה את התוכנית לאורך כל הדרך" וכאמור נדרש מספר פעמים לטענות בדבר חסרים בהנחיותיו לתסקיר וכי התסקיר אינו כולל את כל המידע הנדרש.

96. עיון בהתייחסויות החסויות שהוגשו לעיונו של בית המשפט בלבד (התייחסויות קמ"ט מכרות, קמ"ט מים, השירות ההידרולוגי ויועץ הניקוז של המינהל האזרחי) מפיג גם הוא חשש בדבר הצגת דברים חסרה וסלקטיבית, והדברים נכונים גם באשר להתייחסות משרד הבריאות מיום 10.7.2024 שנזכרה בהחלטת ועדת המשנה להתנגדויות מיום 19.5.2025. אין בתוכנם של המסמכים האמורים להטות את הכף לטובת טענת העותרים בדבר קיפוח באופן כלשהו לעניין שקיפות ההליך. למען הסדר הטוב יצוין כי אף שצוין בהודעת המשיבים 1-5 מיום 3.12.2025 נכתב כי להתייחסות יועץ הניקוז מיום 1.9.202 "צורפה הודעת דוא"ל שנשלחה ממשרד קמ"ט מים המתעדת דברים נוספים שנאמרו ע"י יועץ הניקוז המצורפת אף היא", אותה הודעת דוא"ל אינה נמצאת במעטפה הסגורה שהוגשה. ואולם, די במסמכים שהוצגו כדי לגבש תמונה ברורה גם ללא מסמך זה.

97. לפיכך נדחית הטענה לפגמים באופן שבו שיקפה ועדת המשנה להתנגדויות את עמדות גורמי המקצוע השונים, ובתוך כך נדחית הטענה לפגיעה בזכות הטיעון של העותרים ביחס למסד העובדתי שבבסיס אישור התוכנית. ההתייחסויות החסויות הוצגו בהחלטה במידה הנדרשת ובאופן המשקף את הדברים נאמנה ומאפשר התייחסות ראויה אליהם, ואין למצוא דופי בעניין זה.

98. משכך ומשנמצא כי לא היה מחובתה של הוועדה להעמיד לעיון המתנגדים את ההתייחסויות הפנימיות השונות, אין מקום להיעתר לבקשת העותרים להגשת מסמכים בעתירה זו על פי [תקנה 12 לתקנות בתי משפט לעניינים מינהליים \(סדרי דין\)](#), תשס"א-2000 ולפיה "ראה בית המשפט כי מסמך דרוש לשם הכרעה בענין שלפניו, רשאי הוא להורות לבעל הדין שהמסמך ברשותו להגישו לבית המשפט". כלל פסוק הוא כי "למעט מקרים מיוחדים, אין הליך לגילוי מסמכים ואין שומעים ראיות ועדויות בעתירה המנהלית ([עצ"מ 7639/20](#) יוסף עזר נ' עיריית רחובות, 2.7.2023). במקרה דנן אין סיבה המצדיקה סטייה מכלל זה.

99. אין גם להתעלם מהתנהלותם של העותרים, אשר השתהו במשך שנים מלפעול בנידון בהתאם לדין החל באזור. כאמור בקשה לעיון במסמכים האמורים הוגשה לממונה על חופש המידע במינהל האזרחי רק ביום 4.2.2025, בחלוף כארבע שנים מהחלטת הוועדה מיום 1.3.2021 שבה הובהר כי ההתייחסויות מיועדות לשימושה של הוועדה בלבד, וכשנה וארבעה חודשים לאחר החלטת הוועדה מיום 27.9.2023 המתייחסת

למסמכים האמורים לגופם. כאמור בתגובת המשיבים מיום 10.11.2025, "הפנייה לממונה על חופש המידע טרם נענתה והיא תינתן בהקשר האפשרי" ועדכון נוסף על ידי מי מהצדדים לא ניתן מאז. משכך, יש יסוד לטענת משיבים 1-5 לשיהוי ולאי מיצוי הליכים מצד העותרים. בנסיבות המתוארות אין מקום לעסוק בכך במסגרת הבקשה להגשת מסמכים בתיק זה.

התוכנית בראייה סביבתית

100. דינן של טענות העותרים בנוגע לסבירות ההחלטה לאשר את התוכנית, להידחות. עיקרן בכך שוועדת המשנה להתנגדויות לא שקלה כראוי ואף נהגה בקלות דעת לגבי השפעתה השלילית של התוכנית על הטבע, על בעלי החיים ועל התושבים, ו"התעלמה לחלוטין מהערכים האקולוגיים הייחודיים של המרחב, וסברה שדינו כדין כל מקום אחר שתוקם בו מחצבה".

כידוע, הכלל המנחה לעניין הפעלת ביקורת שיפוטית בנושאים המצויים בלב מומחיותן של רשויות התכנון, הוא כי בית המשפט אינו מחליף את שיקול דעת רשויות התכנון בשיקול דעתו שלו "ואינו מתערב בהחלטה אף אם ניתן היה לקבל החלטה טובה יותר". עליו לנקוט משנה זהירות בבואו לבחון את החלטת מוסד התכנון, ובית המשפט יתערב בהחלטות המקצועיות של מוסדות התכנון במשורה בלבד ורק מקום בו הוכחה עילה המצדיקה התערבות, כגון "חריגה מסמכות, חוסר תום-לב או חריגה קיצונית ממתחם הסבירות" (ע"מ 7310/16 עיריית בת ים נ' ועדת המשנה לעררים המועצה הארצית לתכנון, 23.10.2018).

101. כך הוא לעניין השגת העותרים על קביעתה של ועדת המשנה להתנגדויות כי התוכנית לא תפגע באופן מהותי בערכי הטבע "ועל אחת כמה וכמה" לא צפויה פגיעה ממשית באוכלוסיית חיות הבר באזור והפגיעה בהם מוגבלת לדחיקתם לאזור אחר.

העותרים טוענים כי החלטת הוועדה "מסתפקת בהפניה חוזרת ונשנית למסמך שהגיש לה קמ"ט שמורות טבע", שהינו לטענתם מסמך דל ושטחי אשר חתום בידי קצינה שככל הידוע אין לה השכלה בתחומי האקולוגיה והזואולוגיה. לטענת ההחלטה נעדרת התייחסות לנתונים שהובאו בפני הוועדה בהתנגדות החברה להגנת הטבע ורט"ג מחוז מרכז, לה צורפו חוות דעת מומחים אשר עמדו על פגיעה קשה שצפויה בבתי גידול טבעיים ובמסדרון האקולוגי הארצי, ועל הסכנה שבצמצום נתיב התנועה של חיות הבר.

העותרים מפנים לכך שרוחב צוואר הבקבוק הקיים בין המחצבה לבין גדר הביטחון יעמוד כתוצאה מהתוכנית על רוחב של 400 מטרים בלבד ואילו על פי מחקר שהציגו המתנגדים כדי לאפשר מעבר ותנועה לצבי הארץ-ישראלי, נדרש רוחב מינימלי לצוואר הבקבוק של 800 מטרים. נטען כי החלטת הוועדה אינה מתמודדת עם נתונים אלה ועם חוות הדעת שהונחו בפניה ולפיה התוכנית תביא את אוכלוסיית הצבאים לסף הכחדה, ומשכך לוקה היא בחוסר סבירות קיצוני.

102. אין עילה להתערבות בהכרעת הוועדה האמורה. סוגיית המסדרון האקולוגי על ערכי החי והצומח שבו, הייתה במוקד הדיונים בתוכנית, נדונה ונשקלה לאורך כל הליך התכנון בדיונים בעל פה ובחוות הדעת השונות. הדברים קיבלו גם ביטוי בהחלטת הוועדה, אשר הייתה ערה לקשיים שבתוכנית ולחסרונותיה בהקשר זה, ובכל זאת בחרה לקדמה ולאשרה תוך מתן הנחיות לצמצום הפגיעה בערכי החי והצומח. בכלל זה, הפנתה הוועדה בהחלטתה למסמך מדיניות של מועצת התכנון העליונה ולפיו "האילוצים התכנוניים הקיימים במרחב יהודה ושומרון שונים מאלה שבמדינת ישראל" ועמדה על היתרון הסביבתי בהרחבה צמודת דופן למחצבה קיימת. כן התייחסה להצרתו של צוואר הבקבוק לרוחב 400 מטרים באזור שבין גדר הביטחון למחצבה, על היבטיו השונים, וסברה כי חרף כך ומשעדיין יתאפשר מעבר פתוח, לא צפויה פגיעה ממשית באוכלוסיית חיות הבר באזור ובתפקודו האקולוגי של השטח. הוועדה הדגישה, כי אישור התוכנית על ידה נשען על עדכון הוראות התוכנית וקביעת ביצוע סקר העתקת גיאופיזים וסקר בעלי חיים ומתן אישורם של קמ"ט איכות הסביבה וקמ"ט שמורות טבע ביחס לממצאיהם בטרם הפקת היתר הבנייה.

103. בהינתן כל אלה, יש לדחות את טענת העותרים כי הוועדה לא שקלה את טענותיהם ולא נימקה די הצורך את החלטתה. אף שהנתונים שהציגו המתנגדים לא הוזכרו במפורש בהחלטת הוועדה, ניכר כי הם בהחלט עמדו לנגד עיניה, נשקלו ונבחנו לעומק. בסופו של יום הכריעה הוועדה כי "אין סיכון של ממש לפגיעות החריגות והחמורות להן טענו המתנגדים". מדובר בקביעה תכנונית-מקצועית מובהקת, ששקילתה מצריכה מומחיות מיוחדת והיא מצויה בגרעין שיקול הדעת של מוסד התכנון, על ניסיונו והיכרותו את מכלול הצרכים הייחודיים לאזור יהודה ושומרון, וביניהם גם התרומה של המחצבה לענף הבנייה ולפרנסת תושבי האזור: "הכרעה בדילמות מסוג זה של צרכי פיתוח מול ערכי סביבה והאיזון הראוי בין ערכים אלה, ביניהם קיים מתח מתמיד, היא ענין תדיר בהליכי התכנון" ואין מקומו של בית המשפט להתערב בהכרעה בהן אשר "נמסרה בחוק למוסדות התכנון, בהתאם לסוג התכנית, ולא לבתי המשפט".

(בג"ץ 4375/19 מועצה אזורית מטה יהודה נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה, 18.5.2020).

104. לכך יש להוסיף כי אין ממש בטענת העותרים לחוסר סבירות קיצוני בהסתמכות הוועדה על עמדת קמ"ט שמורות טבע, לעומת העמדות שהובאו בהתנגדויות מטעם אקולוג רט"ג מחוז מרכז ומנהל מרכז יונקים מטעם החברה להגנת הטבע.

בעניין זה הבהיר ב"כ משיבים 1-5 כי הגורם החתום על מסמך קמ"ט שמורות טבע הינה רכזת תכנון שתפקידה הוא לפנות לאנשי המקצוע ברט"ג המינהל האזורי: "הם נותנים את ההתייחסות שלהם והיא מבצעת ריכוז". על כך יש להוסיף כי החלטת הוועדה אינה נשענת אך על עמדת קמ"ט שמורות טבע אלא על מסד נתונים מקיף בסוגיית המסדרון האקולוגי, הכולל גם את הממצאים המפורטים בתסקיר ההשפעה על הסביבה, את עמדת קמ"ט איכות הסביבה ואת תשובת האקולוג מטעם מגישת התוכנית לטענות המתנגדים. מכאן, שהחלטת מוסד התכנון להעדיף את עמדת גורמי המקצוע במינהל האזורי ועמדות נוספות, על פני גורמי המקצוע ברשויות הישראליות, אינה מצדיקה התערבות בה. מדובר בסיטואציה מובהקת שבה "הרשות המינהלית המוסמכת היא זאת שאמורה להחליט מהי עמדת המומחים המקובלת עליה מבין קשת הדעות המשתייכות לדיסציפלינה כזאת או אחרת. היא – ולא אנחנו" (בג"ץ 4874/21 בן ארי בע"מ נ' רשות מקרקעי ישראל, 6.2.2022).

105. טענות העותרים לפגיעה צפויה בגידולים החקלאיים בטווח של 3-4 ק"מ ובמיוחד במטעי הזיתים הנמצאים במרחק של מאות מטרים משטח התוכנית, בשל האבק שייווצר מפעולת המחצבה, גם הן אינן מגלות עילה להתערבות בהחלטת הוועדה.

העותרים מלינים על כך שבהחלטה על אישור התוכנית מיום 19.5.2025 נעדרת התייחסות לחוות דעת אגרונומית שהוגשה בעניין זה בהפקדתה החוזרת של התוכנית, לאחר שהוועדה מצאה בהחלטתה מיום 27.9.2023 כי יש להוסיף בתסקיר ההשפעה "התייחסות פוזיטיבית לשאלת היתכנות הפגיעה בגידולים החקלאיים בתוך שטח ההשפעה של התוכנית". לטענת העותרים "הדבר יותר מתמוה, לאור העובדה כי מרכיב זה היה אחד מעמודי התווך של ההחלטה המורה על הפקדה חוזרת של התכנית", ועל רקע חובתו של המפקד הצבאי לדאוג לקניינם ופרנסתם של התושבים באזור שבשליטתו, וכן להבטיח את הביטחון התזונתי של האוכלוסייה. העותרים מוסיפים כי האמור בחוות הדעת האגרונומית ולפיו המבנה ההררי של האזור עשוי לבלום באופן חלקי את האבק

הצפוי מהמחצבה, אינו מגובה בנתונים. לטענתם ההיפך הוא הנכון, משההרחבה מתוכננת להתבצע באזור גבוה מסביבתו כאשר מטעי הזיתים מצויים על המדרון הנגדי של הוואדי, באחד מכיווני הרוחות הדומיננטיים.

ואולם, הוועדה קיימה בנושא דיון מקצועי ומפורט, במסגרתו נשמעו טענות ועמדות כל הגורמים הנוגעים בדבר. בעוד שטענותיהם של העותרים לעניין הפגיעה בגידולים החקלאיים לא נתמכו בחוות דעת נגדית או בנתונים אחרים, לא בהליך ההתנגדות (וגם לא בהליך זה), עמדו בפני הוועדה ממצאיה הברורים של חוות הדעת האגרונומית כי השטח המיועד להרחבה מדרום למחצבה "לא ישפיע על גידולים חקלאיים כיוון שאין כאלה בתוך תחום ההשפעה". לגבי החקלאות שנמצאת בתחום ההשפעה של המחצבה הקיימת, צוין בחוות הדעת כי "הספרות מציגה גם השפעות חיוביות וגם השפעות שליליות של עליה בכמות אבק על גידולים חקלאיים" וכן עמדו בפני הוועדה דברי קמ"ט איכות הסביבה בהתייחסותו כי עד ליום זה לא ידוע על השפעות שליליות של המחצבה הקיימת ביחס לשדות חקלאיים באזור. הוועדה הוסיפה כי "כמעט כל השטח הפרטי שנכלל בתחום ההשפעה של תוכנית ההרחבה, ממילא מצוי גם בתחום ההשפעה של המחצבה הקיימת כיום" וכי בסעיף 5.2 לתוכנית הוראות בעניין צמצום פליטות אבק מפעילות המחצבה וניטור אבק. נוכח כל אלה, החליטה הוועדה את אשר החליטה ואין למצוא חסר או פגם בשיקול הדעת שהופעל המצדיק התערבות שיפוטית.

106. לא עלה בידי העותרים לבסס את טענתם כי נפל פגם משמעותי בהתעלמות הוועדה מהאמור בחוות הדעת האגרונומית לגבי מפגע אבק בגידולים החקלאיים ובפרט מטעי הזיתים ש"מחוץ לתחום ההשפעה של המחצבה הקיימת, אך בסמוך לו".

העותרים טוענים כי חוות הדעת "מלמדת בצורה ברורה" על כך שההרחבה תפגע בגידולים אלה באופן קשה, אולם כל שצוין בחוות הדעת הוא כי ככלל "חלקיקי אבק יכולים לנוע בין 3-4 ק"מ, כתלות בעוצמת וכיוון הרוח, ולכן ככל הנראה הם יושפעו מהאבק ברמות פוחתות ככל שמתרחקים מאזורי החציבה. למרות זאת, כיוון ששטח המחצבה כולו נמצא באזור הררי, כל אבק העולה מפעילות המחצבה ייבלם חלקית ולא יגיע לשטחים אלה, לכן השפעת אבק המחצבה באזור זה היא מוגבלת". משכך, ומשהעותרים לא הציגו נתונים הסותרים ממצאים אלה ומלכתחילה הוראת הוועדה הייתה לעדכן את התסקיר בשאלת היתכנות הפגיעה בגידולים החקלאיים "בתוך" שטח

ההשפעה של התוכנית, אין לקבוע כי נפל פגם בהחלטת הוועדה בעניין זה. כאן גם המקום לדחות את בקשת העותרים להורות לחברת הנסון למסור פרטים נוספים באשר למקור המידע על בסיסו היא מצהירה בכתב תשובתה כי במשך השנים מעולם לא היה קושי בשימור ובקידום החקלאות במרחב, וכי היא פועלת תוך הקשבה לצורכי הקהילות המתגוררות בסמיכות למחצבה. יודגש כי פרטים אלה אינם נדרשים לצורך הכרעה בשאלה שעל הפרק והיא סבירות החלטתה של הוועדה.

107. אין מקום להתערבות שיפוטית בהכרעתה המקצועית של הוועדה בעניין זיהום האוויר שייגרם כתוצאה מפעילות הרחבת המחצבה והשפעתו על בריאות הציבור. הוועדה נקטה משנה זהירות בכל הנוגע לחשש לפגיעה בבריאות הציבור והסביבה כתוצאה מהרחבת המחצבה וניתן לנושא המשקל הנאות. היא לא התעלמה מטענות העותרים, ביררה וגם הוסיפה תיקונים משלה. כך, בהחלטתה מיום 27.9.2023 מצאה הוועדה "להורות על תיקון התסקיר כך שיבחן גם את הריכוזים הצפויים בסביבה ביחס לערכי הסביבה וערכי היעד, כמשמעותם בחוק אוויר נקי, תשס"ח-2008" ... "על אף שתמ"א 14 ב אינה חלה באזור, לאחר שבחנו את כלל השיקולים הדרושים לעניין, ובראי התמורות שחלו בנושא בישראל כמפורט לעיל – מצאנו בנסיבות העניין הקונקרטיות, ולפנים משורת הדין, להשוות את ההסדר החל בישראל, ביחס לתוכנית ההרחבה המונחת לפנינו ... באופן זה, התסקיר יבחן ערכים מחמירים יותר, אשר משקפים התייחסות כוללנית ומקיפה לכלל האוכלוסיות מסביב". בנוסף, בהחלטתה מיום 19.5.2025 לאחר הפקדתה החוזרת של התוכנית, הורתה הוועדה על בסיס התייחסותו העדכנית של משרד הבריאות ולבקשת קמ"ט איכות הסביבה, על הוספת סעיף להוראות התוכנית שעניינו בהצבת תחנת ניטור למדידת שלושה סוגי ערכים אשר ישקפו את הפליטות מהמחצבה.

108. משנתקיים הליך תקין שבגדרו נדונו הטענות השונות ואף קיבלו מענה מקצועי במסגרת הוראות התוכנית, אין עילה להתערבות שיפוטית בהחלטת מוסדות התכנון לאחר את התוכנית חרף טענת העותרים בהתנגדותם כי כבר כיום זיהום האוויר באזור התוכנית מגיע לרמות מעל ערך היעד לפי חוק אוויר נקי, תשס"ח-2008, כי הרצפטורים לגביהם נעשו הערכות מרוחקים מהמחצבה, וכי ההערכה במסמך הסביבתי ביחס לריכוז המזהמים נסמכת על ערכים ישנים משנת 2014 ואינה מביאה בחשבון את התפתחות האזור וזיהום מתנועת כלי רכב שמוסיפים לזיהום החלקיקי. הוועדה, על גורמי המקצוע המייעצים לה, שקלה את כל אלה והכריעה כי "ההשוואה לתקינה ו/או מתודולוגיה בינלאומית אינן רלוונטיות. המסמך הסביבתי נערך כדין על פי אמות המידה והדרך בה

בוחנים את זיהום האוויר בישראל ואושר על-ידי קמ"ט איכות הסביבה". לוועדה הכלים והידע המקצועי הנדרש, ואל לו לבית המשפט לשים עצמו בנעליה.

התוכנית בראי כללי המשפט הבינלאומי

109. בהחלטתה מיום 27.9.2023 דחתה ועדת המשנה להתנגדויות טענות שהעלו העותרים כי התוכנית אינה עולה בקנה אחד עם כללי המשפט הבינלאומי החלים באזור, כדלהלן: "הטענות הללו חורגות מהסוגיה התכנונית המונחת בפנינו, ושרק בה בסמכותנו להכריע. די אם נציין כי הטענות הללו הובאו כולן כאחד בפני בית המשפט העליון בפרשת יש דין, ואלה לא התקבלו על-ידו בכל הנוגע לפעילות מחצבות קיימות והרחבתן. אדרבה, בית המשפט העליון קיבל את המלצות המנהל האזרחי וקבע כי המשך פעילותן של המחצבות באזור אינו סותר את הוראות הדין הבין-לאומי כנטען, ואף משרת את טובת האזור ... עם זאת, אין חולק על כך שמסמך העקרונות שקבע המינהל האזרחי לגבי אישור הרחבת פעילותן של מחצבות קיימות הינו מחייב, ועל המבקשת לעמוד בתנאיו".

110. העותרים טוענים כי שגתה הוועדה בקביעתה זו. לטענתם [בבג"ץ 2164/09](#) לא הכריע בית המשפט העליון בסוגיה לגופה, בנימוק שהעתירה היא כללית, לוקה בעילות סף שונות ובסוגיות שנכללו אז בהסכמים בין ישראל לרשות הפלסטינית. לטענתם קביעות בית המשפט מעבר לסוגיות הסף אינן בבחינת הלכה מחייבת, ובקשה לקיום דיון נוסף בהן נדחתה (דגנ"ץ 316/12). עתה, עולה הסוגיה בהקשר קונקרטי של התוכנית מושא העתירה, ויש להכריע בה.

נטען, כי התוכנית דנן "מקימה הלכה למעשה מחצבה חדשה, על דרך של נקודות חציבה חדשות אליהן מכוונת התכנית, וזאת על ידי יצירת תמונה מטעה כאילו הדבר קשור למחצבה הישנה, זאת בניגוד לנהלים ולהתחייבויות שניתנו בעבר בפני בית המשפט העליון בסוגיה". העותרים מפנים לכך שנקודת המוצא היא של זמניות התפיסה הלוחמתית וממנה נגזר ש"הרשויות הצבאיות אינן מוסמכות ואינן רשאיות להתיר שימוש במחצבים של השטח הכבוש, שהם בהגדרתם בלתי-מתחדשים". בנוסף, אזור המוחזק בתפיסה לוחמתית אינו "שדה פתוח" לניצול כלכלי או אחר והמפקד הצבאי אינו רשאי לשקול אינטרסים לאומיים וכלכליים של מדינתו שלו. לטענתם המחצבה הקיימת שמיצתה את פעילותה מדגימה את ההיגיון של כללי המשפט הבינלאומי ואת התוצאות החמורות של הפרתן, מש"נותרה כבור ענק, צלקת בנוף הגבעות, שתישאר פעורה לנצח – ויהא גורל האזור ועתידו, כפי שייקבע בהסדרים מדיניים, אשר יהא. כך מבחינה פיזית.

ומבחינה כלכלית – כל אוצרות הטבע בתחום המחצבה נוצלו עד תום, ולעולם לא יתחדשו. הם נוצלו לטובת המשק הישראלי”.

111. אין עילה להתערבות בקביעתה של ועדת המשנה להתנגדויות בעניין זה.

כאמור על רקע הדיון ב**בג”ץ 2164/09** והטענות שהועלו בו גובש נוהל חדש לעניין הרחבת מחצבות באזור (מסמך הקריטריונים). משכך בצדק קבעה ועדת המשנה להתנגדויות כי אין זה מתפקידה לדון בעצם חוקיות מדיניות הרחבת המחצבות באזור, וכי הדיון בפניה מוגבל למישור התכנוני ולעמידה של התוכנית בתנאים שקבע המינהל האזרחי במסמך הקריטריונים. זאת ועוד, העתירה ב**בג”ץ 2164/09** אכן נדחתה בשל התקיימותן של מספר עילות סף, וביניהן כי מדובר בעתירה כללית וכוללנית, אולם הראשונה שבהן נוגעת לכך שבמסגרת הסכם הביניים שנחתם בין ישראל ובין הרשות הפלסטינית מצאו הצדדים “להותיר באופן מפורש את המצב בעניין המחצבות הפועלות בשטח C על כנו, כך שיוכרע בעתיד במסגרת הדיון על הסדר הקבע” וכי נסיבות אלה “צובעות את הסוגיה שביקשה העותרת לעורר בצבעים מדיניים עזים, ומשליכות על היקף התערבותנו בפעולות המדינה בסוגיה, שכמוה למעשה כהתערבות במתווה שגובש בהסדר הביניים. כידוע, הלכה היא כי בית משפט זה, בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, לא יזדקק ככלל לעתירות שההיבט הדומיננטי שלהן הוא שיקול מדיני-ביטחוני-לאומי, בהיות הנושא נתון לסמכותה של רשות אחרת ... בנסיבות אלו, נראה לנו גם כאן כי המסגרת הראויה להכרעה בשאלת עתיד פעולתן של המחצבות הישראליות באזור הינה מסגרת של הסכמים מדיניים ולעניין זה אין העותרת בעלת הדברים עם המדינה”. דברים אלה, נכונים גם לגבי עתירה זו.

סוף דבר

112. העתירה נדחתה. בחינה כוללת של ההליך התכנוני, על כל שלביו, מלמדת כי לא נפל פגם שיורר לשורשו של ההליך התכנוני.

113. העותרים יישאו בהוצאות משיכים 1-5 בסך 7000 ₪ ובהוצאות משיבה 6 בסך 3000 ₪.

114. מזכירות בית המשפט תמציא את פסק הדין לב"כ הצדדים, ותחזיר לידי נציג משיבים 5-1 את המעטפה ובה החומר שנמסר לעיון בית המשפט בלבד, על מנת שזה יישמר על ידם עד למתן פסק דין סופי בעתירה.

ניתן היום, י' סיוון תשפ"ו, 26 מאי 2026, בהעדר הצדדים.

[בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן](#)

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה