

27.11.2013
 בפקס ובדואר רשום

לכבוד
 לשכת התכנון המרכזית
 ועדת המשנה להתנגדויות
 ת"ד 16
 בית אל
פקס 02-9977719

הנדון: התנגדות לתכנית מפורטת מספר 194/1 לאזור תעסוקה "המסילה" בטול כרם

לפי סעיף 24(2) לחוק תכנון ערים, כפרים ובניינים מס' 79 לשנת 1966 (להלן: "החוק הירדני"), מוגשת בזאת התנגדות לתוכנית מפורטת מספר 194/1 (להלן: "התכנית שבנדון").

1. רקע עובדתי

א. המתנגדות

1. התנגדות זאת מוגשת על ידי עמותת "במקום" – מתכננים למען זכויות תכנון, שנוסדה ב-1999 במטרה לקדם את זכויות האדם בתחום התכנון המרחבי בישראל ובשטחים שנמצאים תחת שליטתה.
 2. התנגדות זו מוגשת בשם עיריית טול כרם אשר מרבית שטח התכנית שבנדון נמצא בתחום השיפוט שלה ובתוך הקו מהכחול של תכניות המתאר שלה.
- ייפוי כוח מטעם עיריית טולכרם רצ"ב.**
3. התנגדות זו מוגשת גם בשם תושבים פלסטיניים המתגוררים בסמוך לשטח התכנית:

- 1- אחמד מאדי שאבי
- 2- מוראד מוג'רבי
- 3- איאד מחמד מסעוד ג'לאד
- 4- סעיד שריף חוסני אל כרמי
- 5- סובחי מחמוד עבד ארחים תיניני
- 6- מחמד סובחי מחמד תיניני
- 7- כמאל כאמל פאח'ורי
- 8- מחמוד ג'לאד
- 9- גאזי סעאדה עודוואן
- 10- עמאר מחמד מוסטפא סוויס
- 11- מחמד עומר סלים עודה
- 12- חאזם אחמד עלי
- 13- נדאל מוופק אחמד עאמודי
- 14- ניבין אחמד עבד אל כרים עאמודי
- 15- ענתר מחמוד עאמודי
- 16- עבד אל קאדר אחמד עאמודי
- 17- מוופק אחמד עבד אל קאדר עאמודי
- 18- אוסאמה אחמד עבד אל קאדר עאמודי
- 19- סארג' אוסאמה אחמד עאמודי

- 20- איסלאם אוסאמה אחמד עאמודי
- 21- ויאם אוסאמה אחמד עאמודי
- 22- עמאר אוסאמה אחמד עאמודי
- 23- אבתסאם חוסין אחמד עאמודי
- 24- מחמד עלי עאמודי
- 25- ענאן מוופק אחמד עאמודי
- 26- עאידה עבד ארחים יוסף עאמודי
- 27- ג'יהאן שמש אדין עריפה
- 28- אמאל אחמד עבד אל קאדר עאמודי
- 29- אמאל מוופק אחמד עריפה
- 30- חמד אכרם ד'אהר
- 31- מונעם אבו גריב
- 32- סאמר מחמד ברוק

בשל ריבוי המתנגדים, ייפוי הכוח מטעם התושבים יוגשו לוועדה במועד הדין.

ב. התכנית

4. לפי הנטען במסמכיה, התכנית שבנדון מהווה שינוי לתכנית 194 ולתכנית המתאר הגלילית המנדטורית S/15. בפועל ולפי בדיקתנו, במצב הקיים, אין בתחום התכנית שבנדון שטחים שעליהם חלה תכנית S/15, משום שמלוא שטחה נמצא בתחום תכנית 194 ותכנית המתאר של טול כרם. מטרת התכנית שבנדון הן קביעת מסגרת תכנונית לפיתוח אזור תעסוקה, לאחד ולחלק מחדש מגרשים ולקבוע הוראות ותנאים להוצאת היתרי בנייה. למרות שהדבר לא נכתב בהוראותיה, אחת ממטרותיה העיקריות של התכנית שבנדון היא להכשיר עבירות בנייה רחבות היקף ובעלות השלכות סביבתיות קשות, שבמסגרתן הוקמו עשרות מבני תעשייה בניגוד מוחלט להוראות המחייבות של התכניות התקפות וככל הידוע לנו ללא היתרי בנייה, תוך רמיסת דיני התכנון והבנייה.
5. בהשוואה לתכנית 194, התכנית שבנדון מגדילה את זכויות הבנייה, ובאופן ניכר: מ-80 אחוזי בנייה בתכנית 194 ל-200 אחוזי בנייה, וממבני תעשייה בגובה של 2 קומות למבני תעשייה שגובהם 6 קומות מעל פני הקרקע (כך לפי תכנית הבינוי המנחה המהווה ממסמכי התכנית שבנדון).
6. התכנית פורסמה להפקדה בעיתון "הארץ" ב-11.9.2013. ב-20.10.2013 נענתה לשכת התכנון המרכזית לבקשה שהגשנו ב-17.10.2013 ואישרה לנו ארכה להגשת ההתנגדות עד 27.11.2013.

ג. המצב הקיים

7. אזור התעשייה נמצא ברובו בשטח C ממערב ובצמוד לבתי מגורים מאוכלסים בעיר טול כרם. הוא גובל במערב בקו הירוק. בניגוד לנטען במסמכיה, לפי בדיקתנו חלק משטח התכנית שבנדון נופל בשטח A שבאחריות מינהלית ותכנונית פלסטינית. מבחינה מוניציפאלית, חלק הארי של התכנית נמצא בתחום השיפוט של טול כרם, חלק קטן משטחה סומן במפת המועצה האזורית שומרון מה-21.8.1981, וחלקו נמצא בשטח ללא שיפוט. במקום פועלים כמה מפעלים הנמצאים בבעלות של חברות ישראליות. למיטב ידיעתנו, **כל המבנים במקום נבנו**

ללא היתר, ומאחר שלא מולאו התנאים הקבועים בתכנית 194 (למשל, לעניין פתרון שפכים), ככל שניתן להם היתר, הרי שמדובר בהיתר בנייה בלתי חוקי הבטל מעיקרו. בנוסף, חלק מהמבנים הוקמו על שטחים שחורגים מאלו שנכללו בהסכמי החכירה, תוך פלישה לקרקעות בבעלות פרטית פלסטינית (כ-25 דונם) ולאדמות מדינה שלא הוקצו למפעלים (כ-25 דונם נוספים)¹. אזור התעשייה הקיים חסר תשתיות בסיסיות של ביוב והפעילות בו יוצרת פגיעה ממשית בסביבה הפיזית והאנושית.

2. טענות סף

8. השמטת מספרי חלקות בתחום התכנית - במסמכי התכנית נכתב כי התכנית חלה על הגושים והחלקות הבאים: גוש 8177 חלקה 49 וחלק חלקה 37. וכן גוש 8166 חלקות 68,61,53 בבדיקה שערכנו במסמך רשמי של המנהל האזרחי, מתאריך 02.02.1994, בו נרשמו הגושים והחלקות, נמצא כי ממסמכי התכנית וכן מהפרסום הרשמי נשמטו מספרי החלקות הבאות אשר חלקים מהן נמצאים בתחום התכנית: גוש 8177 חלקות 33, 55, 54. כמו כן חלקה 37 נמצאת בשלמותה בתחום התכנית ולא רק בחלקה כפי שמופיע במסמכי התכנית.
9. חוסר סמכות מינהלית - חלק מתחום התכנית שבנדון, הנמצא בגבולה המזרחי, נופל מחוץ לשטחי C, בשטחי A אשר בהם אין סמכות למנהל האזרחי אלא לראשות הפלסטינית. אמנם מדובר בשטח לא גדול, איך לגודלו אין כל משמעות בעניין מהותי זה. ישנם שני מבנים שנופלים בשטח התכנית. אחד מהם, הדרומי, מסומן לשימור ורק חלקו נמצא בתחום התכנית, נמצא במלואו בשטח A. המבנה השני נמצא כ-150 מטר מצפון למבנה הראשון ונמצא בחלקו בשטח A.
10. לפיכך כאשר חלק משטח התכנית חופף לשטח A דרושה, לשם אישור התכנית, מעורבות של מועצת תכנון עליונה ברשות הפלסטינית. אין כל עדות כי נעשה מהלך כזה ולפיכך גבולות התכנית נקבעו בחוסר סמכות.
11. יתרה מכך, מסמכי התכנית אינם משקפים את המידע המשפטי והתכנוני בצורה מהימנה ומן הראוי כי מידע משמעותי על גבולות שטחי האחריות האדמיניסטרטיבית יופיעו במסמכי התכנית, זאת במיוחד שתחומה נמצא על שני מרחבי אחריות שטח C ושטח A.
12. בשל השמטת המידע על מספרי החלקות אשר חלקן נמצא בתחום התכנית ובשל העובדה כי תחום התכנית נמצא בגבולות מעבר לסמכות של המנהל האזרחי יש לתקן את רישום החלקות עליהן חלה התכנית וכן לתקן את גבולות התכנית. לאחר תיקונים מהותיים אלה יש להפקיד את התכנית מחדש.

3. אין הצדקה תכנונית לאזור תעשייה במקום

13. הפעילות התעשייתית במקום ראשיתה בתחילת שנות ה-80 של המאה ה-20, אז הוקם המפעל הראשון (גישורי), בניגוד מוחלט ליעוד הקרקע בתכניות התקפות באותה עת, שלא ייעודו אותה לתעשייה. מאז הלכה והתרחבה הפעילות התעשייתית במקום והוקמו מבנים רבים

¹ מבקר המדינה, דו"ח ביקורת שנתי 62 לשנת 2011 ולחשבונת שנת הכספים 2010, 1.5.2012, עמ' 1690-1696.

נוספים, הכל ללא פיקוח, בלי לעמוד בתקנים המחייבים ותוך פגיעה מתמשכת בסביבה הפיזית והאנושית.

14. רק ב-29.12.1994, כעשור לאחר התחלת הפעילות התעשייתית במקום, אושרה תכנית 194 שנועדה להכשיר את הפעילות התעשייתית הבלתי חוקית ולהסדירה.² תכנית 194 חלה על 228 דונם, חלקם קרקעות פלסטיניות פרטיות מוסדרות וחלקם אדמות מדינה.

15. תכנית 194 קבעה תנאים לפעילות המפעלים ולמתן היתרי בנייה, בנייהם הכנת תסקיר השפעה על הסביבה וחיבור למערכת ביוב מרכזית. אף אחד מהמפעלים הקיימים באזור התעשייה לא עמד בתנאים אלה, ולמרות זאת הפעילות התעשייתית במקום נמשכה ואף התרחבה. במהלך השנים נערכו במקום ביקורות של המשרד להגנת הסביבה שצינו כי באזור התעשייה יש בעיות סביבתיות. המשרד להגנת הסביבה אף דרש סילוק של חומרים מסוכנים שבהם נעשה שימוש במקום.³

16. דומה כי איתור המקום לאזור התעשייה נעשה מלכתחילה באופן שרירותי, ללא מהלכים תכנוניים ראויים וללא הצדקה תכנונית, כאשר המניע הראשי לאישורה של תכנית 194 היה קיומה של בנייה בלתי חוקית של מפעלי תעשייה בשטח.

17. המיקום של אזור התעשייה בצמוד למבני מגורים מאוכלסים בעיר טול כרם אינו ראוי ומהווה הפרעה קשה לאורחות החיים של התושבים, תוך פגיעה באיכות הסביבה וסיכון פוטנציאלי לבריאות האדם. בעת הנוכחית, כאשר התכנית שבנדון מונחת תעל השולחו, מן הראוי לבחון חלופות אחרות לאזור התעשייה, ובהן חלופת האפס (ביטול אזור התעשייה ופינויו) וחלופות מיקום אחרות. אלא שמוסדות התכנון שקידמו את התכנית שבנדון לא ערכו כלל בדיקת חלופות. אכן בפרוטוקול הדיון בוועדת המשנה לאיכות הסביבה, שבו הוחלט להפקיד את התכנית שבנדון, העלה יו"ר הוועדה, אדרי' דניאל חלימי, את השאלה "האם יש הצדקה לאזור תעשייה במקום?" ומיד השיב עליה בשלילה: "מאחר וקיים כבר אזור תעשייה, השאלה לא נדונה", וחלופת האפס כלל לא נבחנה.⁴ כלומר, מה שהכריע את הכף לטובת הפקדת התכנית שבנדון היה קיומה של בנייה בלתי חוקית במקום, אשר בגינה לא נבחנו כלל חלופות אחרות – לא חלופת האפס וגם לא האפשרות להעתיק את המפעלים הקיימים לאזורי תעשייה אחרים.

18. לדעתנו, סוגיית החלופות הינה שאלה קריטית. לפני שהוא מתבקש לאשר תכנית להקמת אזור תעשייה חדש או להסדרתו של אזור תעשייה שהוקם בניגוד לדיון, על מוסד התכנון לבדוק תכניות מאושרות לאזורי תעשייה אחרים. בחינה כזאת מתחייבת על אחת כמה וכמה נוכח מיקומו של אזור התעשייה נשוא התכנית שבנדון בצמוד למתחמי מגורים מאוכלסים בעיר טול כרם.

19. בתחום המועצה האזורית שומרון יש כמה אזורי תעשייה, ובהם אזור התעשייה ברקן ואזור התעשייה שחק, שלשניהם אושרו זה כבר תכניות מפורטות. לאזור התעשייה שחק אושרה רק לאחרונה (ב-15.6.2013) תכנית הרחבה שמשפרה 199/3 ושטחה כ-99 דונם. זאת בנוסף לתכנית המפורטת התקפה 199/1 ששטחה כ-385 דונם, אשר אושרה ב-1998. לפי אתר האינטרנט של פארק התעשייה שחק, השטח הכולל שהוקצה לו מקיף 8,000 דונם, אשר מהם

² נכון לשנת 1999, לדבריו של ד"ר רענן גישורי, מתוך פרוטוקול הדיון של ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת שהתקיים בתאריך 29/11/1999 (מס' 1724) (עמ' 5)

³ שם, לדבריו של ד"ר שמואל ברנר- משנה למנכ"ל המשרד לאיכות הסביבה (עמוד 9)

⁴ פרוטוקול מס' 1/13 של ועדת המשנה לאיכות הסביבה של מועצת התכנון העליונה, 2.1.2013, עמ' 3.

3,000 דונם מיועדים לתעשייה. רק 400 דונם משטחו הכולל של פארק התעשיות פותח בפועל,⁵ ובאזור התעשייה שחק יש די והותר עתודות קרקע כדי לאפשר את העתקת כל המפעלים הקיימים בתחום התכנית שבנדון.

20. במרחק כמה מאות ממטרים מהתכנית שבנדון נמצא אזור התעשייה יד חנה. ב-25.7.2006 פורסמה למתן תוקף תכנית המתאר המפורטת של היישוב יד חנה, שמספרה עח/3/27. היא מקיפה כ-525 דונם אשר מהם כ-98 דונם מיועדים לתעשייה. לפי בדיקתנו, באזור התעשייה יד חנה נותרו מגרשים פנויים רבים שניתן להקים בהם מפעלים חדשים או להעתיק אליהם את המפעלים הקיימים בתחום התכנית שבנדון.

21. אלא שכאמור, חלופות אלו ואחרות כלל לא נבחנו, לא על ידי ועדת המשנה לאיכות הסביבה שהחליטה להפקיד את התכנית ולא על ידי עורכיה. בכך נפל פגם חמור בהליכי קידומה של התכנית שבנדון, מאחר שבחינת חלופות היא אחד העקרונות הבסיסיים בהליך תכנוני נכון.

3. נדרש תכנון מתארי לפני אישור תכנית מפורטת לאזור תעשייה

22. אזור התעשייה נשוא התכנית שבנדון נמצא כאמור ברובו בתחום השיפוט של העיר טול כרם, וככל הידוע לנו גם במרחב התכנון המקומי של העיר. סעיף 19(1) לחוק הירדני קובע כי "יוכנו תכניות תכנון מתאריות לערי הממלכה", וסעיף 19(2)(ד) לחוק הירדני קובע ספציפית כי בתכנית מתאר יש לקבוע גם את אזורי התעשייה.

23. התכנית שבנדון היא תכנית מפורטת שקודמה לפי סעיף 23 לחוק הירדני. סעיף 23(1) לחוק הירדני קובע כי "לאחר אישור תכניות התכנון המתאריות לערים, תוכן תכנית תכנון מפורטת לחלקים השונים של תכניות התכנון המתאריות". זאת בהבדל מהמצב המתואר בסעיף 23(2) לחוק הירדני, שלפיו בערים קטנות ובכפרים, יש להכין תכנית מתאר מפורטת אחת, ואין צורך לפצל את ההליך התכנוני לשני שלבים (מתארי ומפורט).

24. לא יכולה להיות מחלוקת שטול כרם נופלת תחת הוראות סעיף 23(1) לחוק הירדני. גם בפועל, כבר ב-1945 אושרה לעיר תכנית מתאר (מס' TP/321/45) על ידי שלטונות המנדט, ובהמשך הוכנו ואושרו לה תכניות מתאר על ידי שלטונות ירדן ועל ידי המינהל האזרחי והרשות הפלסטינית.

25. בנסיבות אלו, המהלך התכנוני הנדרש על פי כל דין הוא ראשית הכנת תכנית מתאר שתייעד חטיבת שטח לשימושים תעשייתיים, ורק בהמשך ואחרי אישורה ניתן יהיה להכין תכנית מפורטת לאזור תעשייה, שתכליתה לממש הלכה למעשה את הוראותיה הכלליות של תכנית המתאר. אכן, תפיסת היסוד של החוק הירדני היא שבכל מקרה נדרשת הסדרה תכנונית במתכונת של תכנון מתארי. כאמור, בערים גדולות, שבהן אין אפשרות מעשית לבצע באבחה אחת תכנון מתארי ומפורט, יתבצע תחילה תכנון מתארי, לפי הוראות סעיף 19 לחוק הירדני, ורק לאחר מכן יופקדו תכניות מפורטות, שתכליתן לאפשר את מימושו של התכנון המתארי התקף הלכה למעשה, לגבי החלקים השונים של תכנית המתאר. ביישובים קטנים יותר, קובע סעיף 23 לחוק הירדני, יוכנו תכניות מתאר מפורטות שיכללו בעת ובעונה אחת הן את ההיבט המתארי והן את האספקטים המפורטים.

26. כמובן, הוראות אלו שבדין אינן שרירותיות אלא נועדו להשיג תכלית תכנונית מובהקת. הראייה המתארית מאפשרת לבחון את הדברים בבחינה כוללת, המביאה בחשבון את

⁵ www.p-shahak.co.il, כניסה לאתר: 26.11.2013.

ההשלכות ההדדיות שבין שימושי הקרקע השונים. בחינה רחבה כזאת אינה אפשרית במסגרת תכנון מפורט, שאופיו מצומצם יותר ולעתים קרובות גם נקודתי.

27. בהקשר הקונקרטי של אזורי תעשייה, ברי כי לפעילותם של מפעלי תעשייה יש השלכות פוטנציאליות רבות על סביבתם. השלכות אלו ניתן לבחון רק במסגרת תכנית מתאר שתביא בחשבון את ההשפעות של מפעלי התעשייה על סביבתם. בחינה כזאת חיונית במיוחד כאשר מדובר במקרה כגון המקרה הנוכחי, שבו שטח התכנית המפורטת לאזור תעשייה גובל במתחמי מגורים מאוכלסים. במקרה שכזה, אישור תכנית מפורטת לאזור תעשייה, בלי עיגונה ראשית בתכנון מתארי תקף, יהיה לא רק בניגוד לדין, אלא גם בלתי סביר בעליל, מאחר שהוא מגלם סיכונים משמעותיים וארוכי טווח לאוכלוסייה האזרחית שמתגוררת בסמוך.

28. לפי בדיקתנו, בכל תכניות המתאר שאושרו לטול כרם מאז תקופת המנדט, שטח התכנית שבנדון לא יועד למפעלי תעשייה. מכאן שהתכנית שבנדון סותרת את התכנון המתארי התקף.

4. העדר שטח שיפוט ושיוך מוניציפאלי

29. רוב שטח התכנית נמצא בשטח השיפוט של טול כרם. שטח מסוים, החופף לתחום השיפוט של טול כרם, נמצא בתחום מועצה אזורית שומרון, על פי מפת המועצות האזוריות, אך ללא מפת תחום ישוב. ראש המועצה האזורית מסר למבקר המדינה בספטמבר 2011 (דו"ח מבקר המדינה 2012 עמ' 1696) כי אזור התעשייה לא נכלל בתחום המוניציפאלי של המועצה האזורית שומרון. בנוסף, הוא מסר, כי על מנת שייכלל בתחום המוניציפאלי על מפקד האזור להכריז על כך בצו אלוף אליו תצורף מפת תיחום.

30. בתגובה לכך נתקבלה תגובת המנהל האזרחי אשר טענה כי חלקו הצפוני בלבד של אזור התעשייה נכלל בתחום המועצה האזורית שומרון, ולכן נדרש תיקון לתחום השיפוט להכללת כל אזור התעשייה בתחום השיפוט של המועצה האזורית שומרון.

31. ההבדל בין שתי הגרסאות נתון לכך שככל הנראה ראש המועצה האזורית מתייחס למפות תחומי הישוב, צווי אלוף הנקראים צו בדבר ניהול מועצות אזוריות מס' 783, שהוצאו עבור כל ההתנחלויות במועצה האזורית והמנהל האזרחי מתייחס לצו הישן משנת 1981 אשר קבע בראשונה את תחומי השיפוט של המועצות האזוריות. ראוי להדגיש כי לשכת התכנון, וככל הנראה גם המועצה האזורית, אינן מתייחסות למפות של שטחי השיפוט משנות ה-80 כשטחים מוניציפאליים ואינן רואות בשטחים אלה כשווי ערך לשטחים שהוכרו בצווי אלוף ובמפות תיחום של תיקון גבולות כפי שנעשה עבור רוב ישובי ואזורי התעשייה של המועצה האזורית שומרון.

32. כך למשל להתנחלות הסמוכה ביותר לטולכרם, אבני חפץ, הוצא ב-28 בינואר 1998 צו אלוף בדבר ניהול מועצות אזוריות מס' 783, שם סומן תחום הישוב שהוא השטח המוניציפאלי של הישוב כחלק משטחי השיפוט שנקבעו למועצה האזורית שומרון. גבולות הצו, שהוא מפת התיחום אינן תואמות כלל את הכתמים המופיעים באזור ההתנחלות על פי המפה הישנה.

33. בנוסף לכך, לאחר הסכם הביניים וההסכמים שלאחריו, חלקים מסויימים משטחי השיפוט על פי המפות הישנות נותרו בתחומי האחריות של הרשות הפלסטינית בשטחי A ו B. כך גם הכתם המדובר הנמצא בחלקו הצפוני של אזור התעשייה של טול כרם. נמצא כיום ברובו בשטח A וחלקו האחר, הקטן יותר, נמצא בשטח C. אי הדיוק של מפות שטחי השיפוט שנעשו ב 1982 בא לידי ביטוי בכך שחלק מהכתם המסוים הנמצא בצפון אזור התעשייה עובר גם בחלקו את הקו הירוק אל מעבר לשטחי הגדה המערבית, אל תוך ישראל.
34. כמו כן, ככל שידוע לנו גבול השיפוט של טולכרם אשר נקבע על ידי המפקד הצבאי, קיבל ביטוי בתכנית האחרונה שהמנהל האזרחי ערך ואישר לעיר טולכרם בשנת 1988 על שטח של כ-13,000 דונם.⁶
35. לפיכך כאשר התכנית שבנידון נמצאת בתחום השיפוט של טולכרם היא צריכה לענות על כמה כללים מוניציפאליים ולא יכולה להתנהל כרשות בתוך רשות, הגם שהיא נמצאת ברובה בשטח C בו הסמכויות האדמיניסטרטיביות נתונות למנהל האזרחי.
36. למעשה האיזור בו חלה התכנית צריך להיות לא רק חלק משטח השיפוט של טולכרם כפי שהוא כיום אלא אף חלק אינטגרלי מתכניות הפיתוח של העיר והוא אכן מופיע בתכניות המתאר של העיר בייעוד קרקע בו יש מקום לפעילות מסחרית. השטח אינו מתאים לאיזור תעשייה ובתכנית המתאר של טול כרם נקבע איזור תעשייה אחר הנמצא בדרום העיר בסמוך לכפר אירתאח.
37. איזור תעשייה ותעסוקה של עיר צריך לקבל ממנה את השירותים המוניציפאליים ולתת בתמורה את תשלומי המיסים המוניציפאליים. מן הראוי שמצב מעוות זה יתוקן כך ששטח זה אכן יהיה בסמכות עיריית טולכרם אשר תקבע הלכה למעשה את הפעילות המתאימה לו.

5. אישור התכנית שבנדון יהווה פרס לעברייני בנייה חמורה

38. כאמור לעיל, בתחום התכנית שבנדון ומחוץ לגבולותיה, יש עשרות אלפי מ"ר של מבני תעשייה שהוקמו שלא כדין ובניגוד להוראות התכניות התקפות. לפי מידע שמסר המינהל האזרחי למבקר המדינה, מתחילת 2005 ועד יוני 2011 נפתחו 35 תיקי פיקוח בגין עבירות בנייה במקום, שבהם הוצאו צווים סופיים להפסקת העבודה ולהריסה. רק בתשעה תיקים בוצעו בפועל הריסות.⁷
39. בחינת פעולות האכיפה שביצע המינהל האזרחי במקום בשנים 1996-2013 מראה כי רוב צווי ההריסה שהוצאו הם למבנים יבילים (15), לסככות ומבני פח (16), להתחלות בנייה (7), לדרכים וחניה (4), לגדרות, חומות ושערים (4). צו הריסה אחד הוצא למחסן. רק שני מבני תעשייה קיבלו צווי הריסה, ורק אחד מהם נהרס בפועל, שנים רבות אחרי הקמתו. זאת לפי שכבת מידע גיאוגרפית שקיבלנו מהמינהל האזרחי במסגרת הליך חופש מידע.
40. גם ההריסות שבוצעו בפועל הן ברובן המכריע של מבנים יבילים, מכולות וסככות. רוב ההריסות, שהיו למעשה העברה של מכולות או מבנים יבילים ממקום אחד למשנהו, בוצעו על

⁶ מתוך מצגת של ד"ר עלי עבד אל חמיד מאוניברסיטת אל נג'אח בשכם מהתאריך 18/06/2013.
⁷ מבקר המדינה, שם.

ידי בעלי המפעלים עצמם; המינהל האזרחי ביצע רק שתי הריסות: האחת של שער וגדר (ככל הידוע לנו, ההריסה בוצעה ב-2006), והשנייה, שהוזכרה לעיל, של מבנה תעשייה, שקיבל צו הריסה ב-2003 אשר מומש רק ב-2012.

41. בנוסף ל-35 תיקי הפיקוח שדווחו למבקר המדינה, יש עוד 6 תיקים שנפתחו לפני 2005, חלקם משנת 1996. חשוב לציין כי למבנים רבים לא נעשתה כלל אכיפה. על פי בדיקה שערכנו בתצלומי אוויר ומסויר במקום נראה כי באזור התעשייה יש מעל 100 מבנים ועבודות הדורשות היתר, אשר המינהל האזרחי לא ביצע כל אכיפה בעניינם. כך, מחוץ לשטח התכנית שבנדון יש מבנה תעשייה בשטח של כ-3,000 מ"ר, הניצב כולו על קרקע פלסטינית פרטית, אשר שייך ככל הנראה למפעלי "גישורי". לא יכולה להיות מחלוקת שמבנה זה, שהוקם בניגוד להוראות התכניות התקפות, דינו להיהרס, אבל למרות זאת, לא הוצא לו אפילו צו הפסקת עבודה. דוגמה אחרת היא של כמה מבנים בתחום התכנית שבנדון, ככל הנראה של חברת סלאור/לוטר, ששטחם כ-5,000 מ"ר. מבנים אלה מעולם לא קיבלו צווי הריסה. רק סככה קטנה הסמוכה אליהם קיבלה ב-2008 צו הריסה שלא מומש.

42. מדברים אלה עולה כי הפיקוח והאכיפה שנעשו במקום היו למראית עין בלבד: איך ניתן להבין מצב שבו עשרות אלפי מ"ר של מבני תעשייה נבנים בשטח, ואילו פעילות הרשויות מתמצה בעיקר בהליכי פיקוח על מכולות ומבנים יבילים הניתנים להעתקה בקלות? את פעילות הפיקוח שנעשתה במקום ניתן להקביל לעבודתו של פועל ניקיון המסתובב בתוך הררי אשפה, וכל מה שהוא עושה הוא איסוף בדלי סיגריות בשולי הדרכים.

שיקולים שמוסדות התכנון חייבים לשקול בעת שהם מתבקשים לאשר תוכנית לגליזציה

43. בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה (הנחיה מס' 8.11.50 מה-24.1.2001) ובחוזר מנכ"ל משרד הפנים (חוזר מס' 1/04 מה-8.1.2004) נקבע כי בהתבקשם לאשר תוכנית תכנון שמטרתה להכשיר בדיעבד בנייה בלתי חוקית, מחובתם של מוסדות התכנון ליתן משקל רב לאינטרס הציבורי שבהרתעה נגד עבריינות בנייה. כדברי מנכ"ל משרד הפנים, "מוסדות התכנון כולם... חייבים לתת דעתם, בעת שהם דנים בתוכנית המיועדת להכשיר בדיעבד עבירות בנייה, את השיקול של אי עידוד עבריינות ולתת לו את המשקל הראוי במסגרת מכלול שיקוליהם.... אישור תיקון או שינוי לתוכנית, בדיעבד, לשם הכשרת עבירות בנייה בוטות, משדר מסר שלילי לציבור ופוגע ביסוד ההרתעה שבאכיפה".

44. הנחיות אלו חלות גם על המינהל האזרחי, הכפוף למשפט המינהלי הישראלי. כמובן, אין בדברים אלה כדי לפסול על הסף אפשרות לאישור תוכנית שנועדה בין היתר להכשיר בדיעבד עבירות בנייה. על אף הצל המרחף מעליה, יש לבחון כל תוכנית לגליזציה לפי נסיבותיה-היא. כך נוהגים מוסדות התכנון בתחומי הקו הירוק וכך קבעו גם בתי המשפט.

45. ב-1.2.2012 קיימה מועצת התכנון העליונה דיון עקרוני בתכניות לגליזציה, תוך התייחסות לחוות דעת של היועץ המשפטי של המינהל האזרחי שהונחה בפניה. בתום הדיון החליטה מועצת התכנון העליונה לאמץ את המלצות היועץ המשפטי של המינהל האזרחי וקבעה כי כל מוסדות התכנון במינהל האזרחי, לרבות ועדת המשנה לאיכות הסביבה שהחליטה על הפקדת התכנית שבנדון וועדת המשנה להתנגדויות שתדון בהתנגדויות שהוגשו לה, חייבות לפעול, בעת שהן מתבקשות לאשר תכנית שנועדה להכשיר עבירות בנייה, בדרך הבאה: על מוסד התכנון לבחון את התכנון המוצע לפי מבחן "המגרש הריק" (ר' להלן), כלומר, לקבוע האם יש הצדקה תכנונית לתכנית המוצעת, בהנחה שבשטח לא היתה כלל בנייה בלתי חוקית. כן נקבע בהחלטת מועצת התכנון העליונה כי בכל הנוגע לבנייה בלתי חוקית, יש להבחין בין הצרכים

שלם משמשים המבנים: כאשר מדובר במבנים לצרכים מסחריים, יש להתייחס באופן שלילי לתכנית לגליזציה, שתכליתה העיקרית היא בפועל לשרת את האינטרסים הכלכליים והעסקיים של בעליהם. לעומת זאת, ככל שמדובר במבנים שנועדו לטובת הציבור והקהילה, יש להתייחס באופן חיובי לאפשרות לגליזציה.

46. על פי אמות מידה אלה, לא היה כלל מקום להפקיד את התכנית שבנדון, ובוודאי שאין מקום לאשרה למתן תוקף.

47. כאמור לעיל, בדיון שבו הוחלט להפקיד את התכנית שבנדון, שיקולים של הרתעה נגד עבריינות בנייה כלל לא נשקלו על ידי ועדת המשנה לאיכות הסביבה. אדרבא, חלופת האפס (דחיית התכנית) כלל לא נבחנה, לאחר שיו"ר הוועדה קבע כי מאחר שבפועל יש במקום מפעלי תעשייה, חלופת האפס כלל אינה עומדת על הפרק. לאמיתו של דבר, כדברי יו"ר ועדת המשנה לאיכות הסביבה, מטרת התכנית היא לאפשר את המשך הקיום של המפעלים הקיימים, כלומר, להסדיר ולהכשיר בדיעבד את עבירות הבנייה הבוטות שנעשו במקום.

48. בהחלטת מועצת התכנון בעליונה בעניין של תכניות לגליזציה נקבע, כי מסמכיהן של תכניות כאמור צריכות לכלול פירוט של עבירות הבנייה שנעשו וכן את הנימוקים להכשרת אותן עבירות. בניגוד להחלטה זאת של מוסד התכנון העליון באזור, במסמכיה של התכנית שבנדון אין כל התייחסות לעבירות הבנייה שנעשו, למעט סימון המבנים הקיימים בתשריט ולסימון חלק קטן מהם, בעיקר מבנים יבילים, להריסה (ר' להלן): אין התייחסות מילולית המפרטת כמה מבנים בלתי חוקיים ובאיזה היקף הוקמו, וממילא אין גם נימוקים להכשרת הבנייה הבלתי חוקית שהתכנית שבנדון באה להסדיר.

49. בפסיקה נקבע כי בעת דיון בתוכנית שנועדה להכשיר בדיעבד בנייה בלתי חוקית, על מוסד התכנון לשקול בין היתר את הפרמטרים הבאים: (א) חומרת הפגיעה בשלטון החוק, כלומר: היקף עבירות הבנייה שבוצעו; מידת הסטייה שהן מגלמות מהתוכנית התקפה, שחלה על הקרקע בעת ביצוען; ומשך הזמן בו בוצעו, כאשר ככל שמדובר בעבירות בנייה מתמשכות, כך יש לייחס להן חומרה גדולה יותר; (ב) מעורבותם של עברייני הבנייה בתוכנית הלגליזציה והאם הנהנים העיקריים מאישורה יהיו העבריינים עצמם? וזאת תוך בחינת הנסיבות האישיות, ככל שהיו כאלו, שהובילו לביצוע העבירות. (ג) האם תוכנית הלגליזציה מעתיקה את הבינוי הבלתי חוקי, או שמא היא מחייבת הריסה של חלק משמעותי ממנו ואינה נצמדת לעובדות שנקבעו בשטח?⁸

50. במקרה הנוכחי, מדובר בעבירות בנייה מתמשכות בהיקפים גדולים מאוד, כך שמבחינת חומרת עבירות הבנייה, מדובר בעבריינות קשה. העבריינים הם בעלי המפעלים עצמם והם אלה שיהיו הנהנים הראשיים מאישור התכנית שבנדון. תכנית 194/1 מסמנת אמנם להריסה כמה מבנים קיימים, אלא שמדובר בחלק קטן מהמבנים הבלתי חוקיים שהוקמו במקום. יתר על כן: מבין 13 המבנים המסומנים להריסה בתשריט התכנית, 8 הם מבנים קטנים, רובם ככל הנראה יבילים, ורק 5 מבנים בינוניים או גדולים מסומנים להריסה, בעיקר משום שהם ניצבים על תוואי דרכים מאושרות או מתוכננות. במלים אחרות, למעט חריגים מעטים, התכנית שבנדון מעתיקה את דפוסי הבינוי הבלתי חוקיים הקיימים. התכנית שבנדון מבקשת להכשיר מבנים למטרות מסחריות – בדיוק סוג המבנים שלפי החלטת מועצת התכנון העליונה, יש להתייחס מלכתחילה באופן שלילי לאפשרות הכשרתם בתכנית לגליזציה. בהקשר זה נציין כי העבריינים עצמם היו שותפים בהכנת התכנית שבנדון, למרות שבמסמכיה

⁸ ע"מ 9057/09 דן אינגר ועוד 32 אה' נ' השמורה בע"מ ואה'.

נכתב כי מגיש התכנית ויזם התכנית הוא המינהל האזרחי. בפרוטוקול הדיון בהפקדת התכנית בוועדת המשנה לאיכות הסביבה ציין ד"ר רענן גישורי, הבעלים של מפעלי גישורי שבתחום התכנית שבנדון, כי בעלי המפעלים שילמו 400,000 ₪ עבור הכנתה.

51. מעל ומעבר לשיקולים אלה, יש לבחון את מבחן "המגרש הריק": האם, בהעדר בנייה לא חוקית בשטח, היה מוסד התכנון מאשר את התוכנית האמורה. כדברי השופטת נאור, "לטעמי, כדאי במקרים רבים כשנשקלת השאלה האם 'להכשיר' בנייה בלתי חוקית שחברי מוסד התכנון יציגו לעצמם תחילה את השאלה – בהנחה שאין בנייה בלתי חוקית שהכשרתה מתבקשת, האם, מבחינה תכנונית, היה מקום לאשר את התוכנית אם לאו. בחינה זו רואה כביכול את השטח 'כאילו' לא קיימת בו כל בנייה בלתי חוקית... אם התשובה היא בשלילה, דהיינו שאין התוכנית ראויה, תהא הנטייה שלא להכשיר את הבנייה הבלתי חוקית ולא לאשר את התוכנית".⁹

52. לפי מבחן "המגרש הריק", ספק גדול אם התכנית שבנדון היתה מאושרת להפקדה, לא כל שכן למתן תוקף. נתוני השטח בעייתיים מלכתחילה: אזור התעשייה הקיים ממוקם על רצועה צרה ברוחב מיירבי של 230 מ' וברוחב ממוצע של 120 מ' בלבד, הכלואה בין מכשול ההפרדה לבין שטחי המגורים של העיר טול כרם. קונטור בעייתי כזה מקשה על פרישה נכונה של דרכים ותשתיות ועל ניצול מיטבי של השטח. לו היו מוסדות התכנון מתבקשים כיום לאשר תכנית להקמת אזור תעשייה באיתור זה, בהנחה כאמור שהשטח היה נקי מבנייה בלתי חוקית, תכנית שכזאת היתה נדחית כמעט בוודאות. מסקנה זאת מתחזקת נוכח העובדה שכאמור, במרחק מאות מטרים בלבד מאזור התעשייה הקיים נמצאת תכנית מאושרת לאזור התעשייה יד חנה, שעשוי לתת פתרון לצורכי התעשייה במרחב טול כרם.

53. לפנינו אפוא מקרה מובהק של תוכנית לגליזציה שאינה ראויה מבחינה תכנונית ואשר לא היתה מתאשרת לולא הבנייה הבלתי חוקית. לעניין זה אין לנו אלא להביא מדברי השופט פוגלמן: "ברי כי אין לאשר תוכנית שאינה ראויה תכנונית רק משום קיומה בשטח של בנייה בלתי חוקית שהינה פועל יוצא של הפרת דיני התכנון והבנייה".¹⁰

6. התכנית שבנדון קודמה על בסיס תשתית עובדתית לא נכונה ולמרות ליקויים מהותיים במסמך הסביבתי המהווה חלק ממסמכיה

54. לתכנית שבנדון מצורף מסמך סביבתי המצייר תמונה ורודה, שלפיה המפעלים הקיימים באזור התעשייה אינם גורמים מפגעים סביבתיים משמעותיים. ואולם, קריאת המסמך הסביבתי מראה שבהכנתו נפלו ליקויים מהותיים, שצריכים לפסול אותו.

55. ב-20.11.2011 הוציא קמ"ט איכות סביבה "הנחיות לעריכת מסמך סביבתי" והעביר אותו לעורכי התכנית. בסעיף 1.2 להנחיות של קמ"ט איכות הסביבה נדרש כי המסמך הסביבתי יכלול בין היתר תיאור של המצב הקיים וכי במסגרת זאת "לגבי כל מפעל, יפורטו כלל המפגעים הסביבתיים הנוצרים מהקמתו ומאופן הפעלתו, לרבות מפגעים פוטנציאליים העלולים להתרחש מאופן הפעלתו. פירוט זה יסתמך על תצפיות, מדידות ונתונים עדכניים ככל הניתן ויכלול את כלל המסמכים הנלווים הנדרשים. הפירוט הנ"ל יכלול, בין השאר, מפגעי זיהום אוויר, ריח, זיהום קרקע, רעש, קרינה ומפגעים חזותיים".

⁹ שם, פסקה 30 בפסק הדין מפי השופטת מרים נאור. ההדגשות במקור.
¹⁰ מתוך פסק הדין בעע"מ 9057/09 דן אינגר ועוד 32 אח' נ' השמורה בע"מ ואח'.

56. למרות הוראות ברורות אלו, המסמך הסביבתי (כולל ההשלמות שצורפו אליו) מלמד שבפועל עורכיו לא ביצעו כמעט בדיקות כלשהן בשטח. אכן, בהשלמות למסמך הסביבתי מה-11.11.2012 כתבו עורכיו: "למרות הסמיכות הגבוהה של המבנים הקיצוניים של טול כרם אל אזור התעשייה, סביר כי לא קיימות השפעות סביבתיות משמעותיות מאזור התעשייה, מהסיבות הבאות: גדר הפרדה המתנשאת לגובה 8-9 מ' משמשת כמחסום אקוסטי אפקטיבי... המפעלים באזור התעשייה אינם כוללים פעולות גריסה פתוחה, שריפה משמעותית של דלקים או אידוי חומרים העלולים לגרום לזיהום אוויר או ריחות. לכן ניתן להניח כי הוא אינו מהווה מקור משמעותי לפליטת מזהמים, וכי הוא אינו מקור למפגעי איכות אוויר. נציין כי אין בנמצא אצלנו מדידות איכות אוויר שנערכו באזור".

57. במלים אחרות, עורכי המסמך הסביבתי מניחים כי אין במקום מפגעי ריח או זיהום אוויר כתוצאה מפעילות המפעלים הקיימים, אבל למרות שנדרשו בהנחיות של קמ"ט איכות סביבה לפרט את המפגעים הקיימים בהסתמך "על תצפיות, מדידות ונתונים עדכניים ככל הניתן" – הם כלל לא טרחו לבצע את המדידות הנדרשות. בפועל, מביקור שערכנו במקום ב-31.10.2013 חוונו על בשרנו את מטרדי הריח הקשים והבלתי נסבלים שנגרמים מפעילות המפעלים במקום. מטרדי ריח אלה מגיעים עד מרחק מאות מטרים מאזור התעשייה, ומשפיעים לרעה על מאות בתי מגורים מאוכלסים בטול כרם.

58. יתר על כן: הדברים שצוטטו לעיל מההשלמות למסמך הסביבתי מלמדים שעורכיו כלל אינם מכירים את השטח. בניגוד לטענתם, מכשול הפרדה לא נמצא בין אזור התעשייה במערב לשטח הבנוי של טול כרם במזרח, אלא דווקא ממערב לאזור התעשייה. לפיכך, הטענה שבין אזור התעשייה לבין טול כרם יש חומת הפרדה בגובה של 8-9 מ' אינה נכונה עובדתית. במקום יש אמנם לאורך חלק מאזור התעשייה גדר בטון, אבל זאת אינה מכשול הפרדה וגובהה אינו מגיע ל-8 או 9 מ'.

59. בנוסף, בהשלמות למסמך הסביבתי נטען כי "אזור התעשייה מסילה מיועד לתעשייה קלה/נקייה ומשרדים". זאת למרות שהוראות התכנית שבנדון מאפשרות להקים במקום מגוון מפעלים, לרבות מפעלים שאינם תעשייה קלה או נקייה, ובפועל המפעלים שקיימים בשטח אינם מפעלי תעשייה קלה או נקייה, וחלקם אף גורמים מפגעים סביבתיים משמעותיים.

60. חמור מזאת, למרות שקמ"ט איכות הסביבה דרש שהמסמך הסביבתי יתייחס הן למפגעים הקיימים בפועל והן למפגעים פוטנציאליים כתוצאה מפעילות המפעלים במקום, במסמך הסביבתי עצמו, שנערך בפברואר 2012, אין כמעט התייחסות למפגעים קיימים. בטבלה שבעמ' 8 למסמך הסביבתי מובאת התייחסות ל"פוטנציאל המפגעים" שכל מפעל קיים בשטח עלול לגרום. בהערת שוליים נכתב: "סעיף זה מתייחס רק לאפשרות להיווצרות מפגעים, לאור פעילות המפעל, ולא למפגעים קיימים שנוצרו בפועל". בדברים אלה מודים למעשה עורכי המסמך הסביבתי, כי בניגוד מוחלט להנחיות של קמ"ט איכות הסביבה, המסמך שהכינו לא מפרט את המפגעים הסביבתיים שהמפעלים הקיימים מייצרים, אלא רק פוטנציאל של מפגעים, אשר לעורכי המסמך הסביבתי אין כל ידיעה האם התממש בפועל או לא, מאחר שלא עשו את הבדיקות והמדידות שנדרשו לעשות בהנחיות קמ"ט איכות הסביבה.

61. לדעתנו, בהינתן שמסמך סביבתי מהווה חלק חיוני ומרכזי בכל תכנית לאזור תעשייה, הפגמים המהותיים שנפלו בהכנת המסמך הסביבתי והעובדה שלא נערך לפי ההנחיות שקבע לו קמ"ט איכות הסביבה – די בהם כדי לחייב את דחיית התכנית שבנדון. יתר על כן: המידע שבמסמך הסביבתי הוא חלק מהתשתית העובדתית שלפיה הוכנו מסמכיה של התכנית שבנדון. בהינתן שהמסמך הסביבתי כולל קביעות עובדתיות שגויות, נפל פגם בתשתית

העובדתית שביסוד התכנית שבנדון. כמו כל רשות מינהלית, גם מוסדות התכנון מחויבים לקבל את החלטותיהם על בסיס עובדתי מוצק. גם מטעם זה של תשתית עובדתית לא נכונה, דין התכנית שבנדון להידחות.

7. סוגי מפעלים "אסורים" שלא יורשה להקים בתחום התכנית שבנדון

62. סעיף 2 לפרק ד' להוראות התכנית מפרט סוגי שימושים ותכליות אסורים, שלא יוקמו בתחומה. למסמך הסביבתי צורפה גרסה קודמת של הוראות התכנית, הנושאת את התאריך 11.11.2012. בסעיף 2 לפרק ד' להוראות התכנית בגרסה זאת נכללו עוד 4 סוגי שימושים ותכליות אסורים: גריסת וטחינת אבן, אשפרה, מפעלי בטון, שיש ומרצפות. אולם בגרסת ההפקדה, נשמטו 4 השימושים האסורים הללו, כך שלפי הוראות התכנית בגרסתה הנוכחית, ניתן יהיה להתיר הקמת/פעילות מפעלים לשימושים אלה בשטח התכנית.

63. בחינת השימושים האסורים בגרסת ההפקדה, תוך השוואתם לגרסה הכלולה בנספח הסביבתי, מלמדת שהוראות התכנית נקבעו תוך התאמה מושלמת למפעלים הקיימים בשטח התכנית, כדי למנוע מצב שבו תכנית 194/1 תטיל איסורים על פעילות חלק מהם. כך, ככל הידוע לנו, חלק מהמפעלים הקיימים עוסקים בגריסת וטחינת אבן ובייצור בטון. בעת הכנת התכנית ב-2011, סברו עורכיה כי שימושים אלה עלולים לייצר מפגעים ולכן יש לאסור עליהם בתחום התכנית. אולם לפני ההפקדה, הוחלט להשמיט שימושים אסורים אלה מההוראות, ככל הנראה כדי להבטיח שכל המפעלים הקיימים יוכלו להמשיך לפעול בשטח. עובדה זאת מחזקת את טענתנו כי התכנית שנדון "מצלמת" כמעט במדויק את המצב הקיים ותכליתה הראשית היא הכשרת עבירות בנייה בוטות, כאשר אפילו שימושים שפוגעים בסביבה ובבריאות האדם יותרו.

8. לחלופין, יש לקבוע בתכנית שבנדון כי בשטח תותר רק תעשייה נקייה

64. לדעתנו, די באמור לעיל כדי לחייב את דחיית התכנית שבנדון.

65. לחלופין וככל שעמדה זאת תידחה, יש לקבוע בהוראות התכנית שבנדון מגבלות אמיתיות שיבטיחו כי בשטח יפעלו רק מפעלי תעשייה נקייה, שלא יגרמו מפגעים סביבתיים ונזקים למאות תושבי טול כרם שמתגוררים בסמוך (חלקם אף בצמוד) לקו הכחול של התכנית.

66. כאמור לעיל, הוראות התכנית שבנדון אוסרות על פעילות מפעלי תעשייה מסוימים (כגון צביעת טקסטיל), אך מאפשרות פעילויות דומות (למשל, של חברת סול מורן העוסקת בין היתר בצביעת מכלי גז). כלומר, הפעילויות האסורות והמותרות לא נקבעו לפי קריטריונים תכנוניים וסביבתיים אובייקטיביים, אלא הותאמו למפעלים הקיימים בשטח, כך שכולם יוכלו להמשיך להתקיים ולפעול גם לאחר אישור התכנית שבנדון. זאת תוך יצירת מראית עין של הקפדה על איכות הסביבה.

67. ככל שתימצא הצדקה תכנונית לקיומו של אזור תעשייה בשטח התכנית שבנדון – וכאמור, לדעתנו אין לכך הצדקה – הרי שיש לכל הפחות לקבוע כי בהינתן שמדובר בשטח הגובל באזורי מגורים מאוכלסים, המפעלים היחידים שיתרו במקום הם מפעלי תעשייה נקייה, שאינם גורמים מפגעים ושגם אין בפעילותם פוטנציאל למפגעים סביבתיים.

68. בהקשר זה יש לאמץ את המתווה שנקבע על ידי מוסדות תכנון בתוך ישראל בכל הנוגע לאזורי תעשייה הסמוכים לשטחים עירוניים מאוכלסים. לדוגמה, ב-17.1.1994 אושרה למתן תוקף

תכנית רג/340/ב/2 לאזור התעשייה בבורסה ברמת גן. סעיף 3.1 להוראות התכנית, המקיפה 69 דונם ונמצאת בסמוך לאזורי מגורים מאוכלסים, קובע כי תותר בה "תעשייה קלה בתנאי שלא תהווה מטרד לסביבה מבחינת זיהום האוויר, הקרקע, המים, רעש ו/או מפגעים תברואתיים". באופן דומה, ב-11.6.1995 פורסמה למתן תוקף תכנית פת/10/2000 לאזורי תעשייה בתחום העיר פתח תקווה. שטח התכנית 1,870 דונם. בהוראותיה נקבע בין היתר כי בשטחה תותר פעילות מפעלי תעשייה בתחומים הבאים בלבד: "מחקר ופיתוח, תעשיית אלקטרוניקה, תעשיות מתוחכמות ובלתי מטרידות באישור היחידה לאיכות הסביבה" (סעיף 16 להוראות התכנית).

69. ב-3.7.2003 אושרה למתן תוקף תכנית הר/1900 לאזור התעשייה הרצליה, המקיפה 649 דונם. סעיף 30 להוראות התכנית קובע כי בתחומה לא תותר הקמת ו/או פעילות מפעלים המשתמשים במים לצרכים תעשייתיים או שצריכת המים שלהם עולה על 5,000 מ"ק לשנה או שמייצרים פסולת בהיקף העולה על 5,000 מ"ק לשנה. זאת בנוסף לאיסור הכללי על פעילות מפעלים שיוצרים מטרדים סביבתיים, הקבוע בסעיף 16 להוראות התכנית. בפועל משמעות הדברים היא איסור על קיום מפעלים כדוגמת המפעלים הקיימים בתחום התכנית שבנדון, המבקשת כאמור להכשירם ולאפשר את המשך פעילותם במקום.

70. לפיכך, ככל שוועדת המשנה להתנגדויות תחליט שלא לקבל את התנגדותנו העקרונית ולאשר את התכנית שבנדון, יש לקבוע בהוראותיה איסורים ממשיים, כדוגמת אלו שנכללו בתכנית הר/1900 בהרצליה, ולא להסתפק בהגדרות כלליות שאין כוונה ואולי אף אין אפשרות מעשית לאכוף אותן בפועל. כמוכך, הדבר אינו פוטר את מוסדות התכנון מהחובה להכפיף את התכנית המפורטת שבנדון לתכנון מתארי כולל של העיר טול כרם, כאמור לעיל.

9. סיכום

71. תכנית 194/1 נעשתה כמו קודמתה, תכנית 194, בחוסר סמכות ולכן עליה להידחות. מעבר לפגמים הפרוצדורליים המהותיים של פירסום לקוי, חריגה לתחום אדמיניסטרטיבי ומדרג תכנית שאינו תואם את החוק, תכנית זו מונעת מהרצון להנציח עבירות בנייה בקנה מידה קולוסאלי.

72. אין כל הצדקה להקמה של איזור תעשייה במקום ויפה לכך ציטוט ממכתבו של מזכיר המועצה האיזורית לב השרון, מר דודו גרינברג, מיום 21.7.1991, אל מר מיכה בלוס, ראש מנהלת בריאות הסביבה במנהל האזרחי המתאר את הסיבות להקמת איזור התעשייה: "לאחרונה נוצר מצב שמפעלי תעשייה אשר נסגרים בתחום הקו הירוק, לאחר פסיקת בתי משפט באשמת חשש לזיהום וסכנת חומרים רעילים מעתיקים את מפעליהם לאיזור התעשייה בטול כרם"

73. הקמת איזור התעשייה טולכרם מקורו בחטא אשר נתן מקום מקלט לעברייני סביבה להקים בלא מפריע את מבוקשם בסמוך, אך מעבר, לתחומי האחריות של הגופים במדינת ישראל. ואכן לא נמצא שותף טוב יותר לבעלי המפעלים מאשר המנהל האזרחי, אשר לא רק שלא מנע את הפעילות החמורה הזו אלא אף מבקש להנציח אותה ולהגדיל אותה פי כמה וכמה ממה שהיא כיום על ידי הפקדת התכנית שבנדון.

74. התכנית, על ידי קביעת הגבלות, תקנות ומנגנונים מייצרת מראית עין של אזור תעשייה תקין כאשר בפועל לא תהיה שום אכיפה הן בתחום התכנית והן מחוצה לה. אם המפעלים הנמצאים כיום אינם עונים על ההגדרות ועל המגבלות של התכנית מדוע הם לא מפונים

באופן מיידי? מדוע לא נעשית אכיפה באופן מיידי על מפעלים מזהמים הנמצאים מחוץ לתחום התכנית החדשה?

75. התנהלות הרשויות במהלך 30 השנה האחרונות, התנהלות שספגה ביקורות אינסופיות מגופים שונים ובכלל זה מבקר המדינה, עשויה להימשך ואף להחריף. אישור התכנית כמוהו לא רק כפרס עבור כל הגופים העבריינים במהלך הזה אלא היא אף משדרת להם כי הם יכולים להמשיך ולהתנהל כרצונם תוך רמיסת החוק והדינים הקיימים ותוך זלזול בתושבים המתגוררים במרחב. אזלת ידה ועידודה של המערכת השלטונית משדרות כי לא תהיה כל אכיפה במקום.

76. נדמה שבעלי המפעלים והרשות האחראית לא מבינים את הנזקים שנגרמו ושעשויים להיגרם מהפעילות של המפעלים ושאיפתם היא לנסות ולמזער את הנזקים למפעלים כך שהפעילות שנמשכת היום תימשך גם בעתיד.¹¹ בכוונת המפעלים והרשויות להקים מנהלת לאזור התעשייה שתורכב בעיקר מנציגי המפעלים אשר אמורה לאכוף את המגבלות והתקנות בתחום אזור התעשייה. בכל הכבוד אין משפט ראוי מאשר לתת לחתול לשמור על השמנת בכדי לתאר את המצב המוצע.

77. מסמכי התכנית הפגומים מנסים אף הם לייצר מצג שווא: התשריט במצב הקיים מתאר ומסמן את התכנית כנמצאת בלב שטח חקלאי רחוק ממקום ישוב. סימון השטח מחוץ לתחום התכנית כשטח חקלאי מרמז על העדר ההבנה של המרחב, של התכנית ועל העדר ההכרה עם המצב החוקי. אזור התעשייה נמצא בתחום העיר טולכרם ובסמיכות של מטרים בודדים ממגורי תושבים. יתרה מכך מיקום אזור התעשייה מגביל את התפתחות העיר ומייצר הגבלות על מגורים בסמיכות לו על ידי יצירת פעילות המהווה סיכון ואיום על התושבים במרחב.

78. הנספח הסביבתי אשר מהווה תנאי מהותי לאישור התכנית, מנסה אף הוא לייצר מצג שווא המסתיר את כל הבעיות החמורות שינן במקום. מסמך זה נערך בניגוד להנחיות קמ"ט סביבה ותמורה ביותר איך ועדת המשנה לאיכות הסביבה אישרה אותו ואת המלצותיו.

79. **מכל הטעמים הללו ולאור האמור לעיל תתבקש ועדת המשנה להתנגדויות לדחות את התוכנית שבנדון. אנו שומרים לעצמנו את הזכות להעלות בעת הדיון בפני הוועדה טיעונים נוספים, ככל שיידרש.**

בכבוד רב,

ניר שלו

אדר' אלון כהן-ליפשיץ

עמותת "במקום – מתכננים למען זכויות תכנון"

¹¹ דברי אדריכל התכנית, אבי בן גור, בפרוטוקול (1/13) ועדת המשנה לאיכות הסביבה בדיון מיום 02/1/2013