

27 בדצמבר, 2012

מישרד הפנים
לשכת התכנון המחוזית
30.12.2012

נתקבל

תיק מס'

לכבוד
הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה – מחוז ירושלים
רח' שלומציון המלכה 1
ירושלים 91010

העתק: הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים
כיכר ספרא 1
ירושלים

שלום רב,

הנדון: התנגדות לתוכנית מתאר מקומית 13900: אתר להטמנת פסולת אינרטיית ומיפול בפסולת יבשה וביצוע שיקום נופי ופארק מעליו

מוגשת בזאת התנגדות לתוכנית שבנדון.

א. רקע עובדתי

א.1. המתנגדים

1. התנגדות זאת מוגשת על ידי עמותת "במקום" – מתכננים למען זכויות תכנון בשם המתנגדים הבאים:
 - א. ועד התושבים בשכונת השלום בענתא (להלן: "המתנגד א"). בשכונה מתגוררים כ-22,000 תושבים. תוכנית 13900 נמצאת בחלקה באדמות ענתא וגובלת בצפון בתוואי מכשול ההפרדה העובר בצמוד לבתי שכונת השלום.
 - ב. ועד התושבים בראס שחאדה שבענתא (להלן: "המתנגד ב"), שם מתגוררים כ-15,000 תושבים. ראס שחאדה מהווה חלק משכונת השלום בענתא ותושביה נמנים על תושבי שכונת השלום. תוכנית 13900 נמצאת בחלקה באדמות ענתא וגובלת בצפון במכשול ההפרדה החוצה את ראס שחאדה.
 - ג. עמותת אל-עיסאווייה לפיתוח וקדמה (להלן: "המתנגדת ג"), הפועלת למען תושבי שכונת עיסאווייה שבה מתגוררים כ-15,500 תושבים. תוכנית 13900 נמצאת בחלקה באדמות עיסאווייה וגובלת בדרום בכביש 1 התוחם את שטחי המגורים של השכונה.
 - ד. ועדת הפיתוח של שכונת ראס ח'מיס בשועפט (להלן: "המתנגדת ד"), שבה מתגוררים כ-30,000 תושבים. תוכנית 13900 נמצאת בחלקה באדמות ראס ח'מיס וגובלת בכמה ממבני השכונה.
 - ה. מר אשרף סובחי מוחי אלדין חמוד (להלן: "המתנגד ה"), מבעליה של חלקה 108 בגוש 30571 הנמצאת במלואה בתחום תוכנית 13900 ומיועדת לפי הוראותיה להטמנת עודפי עפר.
- ייפויי כוח חתומים על ידי ראשי המתנגדים א'-ד' ועל ידי המתנגד ה' מצורפים לכתב התנגדות זה.

2.א. התוכנית

2. תוכנית 13900 (להלן: "התוכנית", "התוכנית שבנדון") נועדה לספק פתרון לקליטת עודפי עפר ולטיפול בפסולת בניין ובפסולת יבשה שמקורם בעבודות בנייה ופיתוח בתחום העיר ירושלים. התוכנית מחולקת לשלושה תאי שטח, אשר הגדול שבהם (תא שטח 001, כ-405 דונם) מיועד להטמנת עודפי עפר, ואילו שני תאי השטח האחרים מיועדים לטיפול בפסולת יבשה (תא שטח 002) ובפסולת בניין (תא שטח 003).¹ לפי התכנון, בתא שטח 001 ייטמנו במשך כ-20 שנה עודפי עפר בהיקף של 5 עד 8 מיליון מ"ק, כאשר ההטמנה תתקדם בהדרגה ממערב למזרח.² תא שטח 001 עצמו יחולק לתמישה תאי הטמנה, אשר בתום השימוש בכל אחד מהם יוחל בשיקומו, כדי לאפשר הקמת פארק ציבורי מעליו. עם זאת, התוכנית לא מסדירה את הקמת הפארק, אלא רק את שיקום השטח שהוא שלב מקדים להקמתו. לפי התוכנית, תאי שטח 002 ו-003 ימשיכו לשמש לטיפול בפסולת יבשה ובפסולת בניין גם אחרי מיצוי כושר ההטמנה בתא שטח 001, ובלי הגבלת זמן.³
3. לפי הוראות התוכנית תותר הטמנת עודפי עפר עד גובה 770 מ' מעל פני הים,⁴ תוך שינוי קיצוני בפני השטח והפיכת העמק שבו עובר ערוץ נחל אוג (כ-640 מ' מעל פני הים בנקודה הנמוכה ביותר באזור המיועד להטמנה) לגבעה בגובה כ-130 מ' מעל פני הקרקע כיום. אמנם לפי נספח 2 לתוכנית – "נספח שיקום נופי" – תתבצע הטמנת עפר עד גובה של כ-55 מ' מעל פני הקרקע הנוכחיים. אולם נספח זה, כשאר נספחי התוכנית, הוא נספח מנחה, והוראות התוכנית המחייבות גוברות עליו.
4. כדי לאפשר את מימושה מסמנת התוכנית להריסה כ-30 מבנים, ובהם מבני מגורים מאוכלסים. מרבית המבנים הללו נמצאים בתא שטח 001 שהתוכנית מייעדת להטמנת עודפי עפר. שטחי התוכנית הם ברובם בבעלות פרטית.⁵ בהתאם לכך נקבע בהוראותיה כי שטחים אלה "יופקעו על ידי הוועדה המחוזית ויירשמו על שם הרשות המקומית".⁶
5. לפני שנפרט את הטעמים להתנגדותנו לתוכנית שבנדון, חובה נעימה לנו היא להודות לעיריית ירושלים על שניאותה להעביר לנו עותק דיגיטלי מחוות הדעת הסביבתית (נספח מס' 5), אשר למרות חשיבותה להבנת התוכנית שבנדון, לא הועלתה לאתר האינטרנט של משרד הפנים.

ב. טענות סף

1.א. לא מולאו התנאים שקבעה הוועדה המחוזית להפקדת התוכנית

6. ב-2.1.2012 החליטה הוועדה המחוזית מחוז ירושלים להפקיד את התוכנית. בפני הוועדה הוצגו שתי חלופות לגובה ההטמנה – 790 מ' מעל פני הים, כהצעת מגישת התוכנית, ו-760 מ' מעל פני הים, כהצעת המשרד להגנת הסביבה, שסבר שהחלופה הגבוהה תיצור פגיעה קשה בנצפות הנופית.⁷ בתום הדיון החליטה הוועדה "כי החלופה הראויה היא חלופת היפוך תבליט מצומצמת, עד לרום 765 מטרים".⁸

¹ סעיפים 4 ו-5 להוראות התוכנית.

² דברי הסבר לתוכנית; סעיף 7.1 להוראות התוכנית; נספח 1 לתוכנית: "נספח חלוקת שטח עפ"י שלבי ביצוע ונספח ניקוז".

³ דברי הסבר לתוכנית; סעיף 4.1.2.ב. להוראות התוכנית.

⁴ סעיף 4.1.2.ב. להוראות התוכנית.

⁵ ר' את רשימת הבעלים בסעיף 1.8.3 להוראות התוכנית.

⁶ סעיף 6.4 להוראות התוכנית.

⁷ עמ' 73 בתמליל הדיון בוועדה המחוזית מחוז ירושלים, 2.1.2012.

⁸ עמ' 8 בפרוטוקול החלטות מס' 2012002 של הוועדה המחוזית מחוז ירושלים, 2.1.2012.

7. למרות זאת, סעיף 4.1.2.ב' להוראות התוכנית קובע כי "מפלס הגובה המירבי להטמנת פסולת אינרטיית בתחום תא שטח 001 לאחר גמר הטיפול הנופי יהיה 765 מ'. תותר [צ"ל תותר] חריגה של 5+ מ'. דהיינו, בעוד שהוועדה המחוזית החליטה שגובה ההטמנה המירבי יהיה 765 מ' מעל פני הים, סעיף 4.1.2.ב' להוראות התוכנית מאפשר הטמנה עד גובה 770 מ' מעל פני הים.
8. אם לא די בכך, סעיף 6.7(1) להוראות התוכנית קובע כי "תותר חריגה של 5+ מ' מהגובה המקסימלי המפורט בסעיף 4.1.2.ב". ניסוחו של סעיף 6.7(1) אינו ברור, ולכאורה משתמע ממנו כי תתאפשר הגבהה של 5 מ' נוספים, מעבר לגובה המקסימלי של 770 מ' (765+5) מעל פני הים שנקבע בסעיף 4.1.2.ב', כך שתותר הטמנה עד גובה 775 מ' מעל פני הים – 10 מ' יותר מהגובה המירבי שעליו החליטה הוועדה המחוזית.
9. כתנאי להפקדה, הוועדה המחוזית החליטה גם ש"התוכנית תכלול הוראות מפורטות אשר יבטיחו את נגישות תושבי עיסאווייה אל הפארק בשלבי הביצוע הסופיים".⁹ למרות זאת, בהוראות התוכנית מופיעה רק התייחסות כללית לסוגיה: סעיף 4.2.ת. להוראות התוכנית אומר בלשון לאקונית כי "בשלבי הביצוע הסופיים של התוכנית תובטח נגישות תושבי עיסאווייה אל הפארק". סעיף 4.2.ה. להוראות קובע אמנם כי "השטח המסומן בתשריט בקווים שתי וערב אלכסוניים בצבע שחור הוא שטח לגשר/מעבר עלי, כמפורט בנספח מס' 3". אלא שבתשריט שהועלה לאתר משרד הפנים לא מופיע סימון כזה, ובנספח 3 אין זכר לגשר העלי שמוזכר בסעיף 4.2.ה. להוראות התוכנית. אפילו נספח 4, נספח התנועה של התוכנית, מציג רק את דרכי הגישה המרכזיות אל אתר ההטמנה, ולא מראה מעבר עלי מעיסאווייה.
10. מבין מסמכי התוכנית, היחיד שבו יש התייחסות מפורטת לדרך הגישה מעיסאווייה לפארק העתידי הוא חוות הדעת הסביבתית, שהיא מסמך רקע לא מחייב. בחוות הדעת הסביבתית מוזכר גשר שיוקם מעל כביש 1 ויוביל מעיסאווייה אל הפארק העתידי. ואולם, מחוות הדעת הסביבתית עולה שהגשר יוביל אל תא הטמנה 5.¹⁰ לפי שלביות הביצוע הקבועה בתוכנית, האזור האחרון שישוקם יהיה תא הטמנה 5, שכן זהו תא ההטמנה המזרחי ביותר. לפיכך, פתרון הגישה המוצע בחוות הדעת הסביבתית משמעותו שהגישה לשטחים שישוקמו תתאפשר רק אחרי כ-20 שנה, עם סיום ההטמנה בכל תא שטח 001. זאת בניגוד להחלטת הוועדה המחוזית כי יש לאפשר לציבור הרחב גישה אל השטחים הציבוריים הפתוחים שיפתחו בתאי הטמנה שקיבולתם מוצתה, במקביל להמשך ההטמנה בתאי ההטמנה המזרחיים יותר.¹¹
11. לפי סעיף 86 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן: "החוק"), מילוי דווקני אחר התנאים שקבע מוסד התכנון המוסמך להפקיד תוכנית (במקרה זה, הוועדה המחוזית) הוא תנאי להפקדתה. בהינתן שחלק מהתנאים שקבעה הוועדה המחוזית להפקדת התוכנית לא מולאו, יש לדחות אותה.

2.ב. הפקדת התוכנית נעשתה בניגוד לחוק הניקוז

12. התוכנית שבנדון מציעה למלא את ערוץ נחל אוג בעודפי עפר, להפוך אותו לגבעה, לשנות את קו פרשת המים וליצור הסדרי ניקוז מלאכותיים על ידי שתי תעלות שיעברו מצפון ומדרום לאתר ההטמנה.¹²

⁹ עמ' 8 בפרוטוקול החלטות מס' 2012002 של הוועדה המחוזית מחוז ירושלים, 2.1.2012.

¹⁰ עמ' 72 ואיור 3.5.1.1 בחוות הדעת הסביבתית.

¹¹ עמ' 97 בתמליל הדיון בוועדה המחוזית מחוז ירושלים, 2.1.2012.

¹² נספח 1 לתוכנית: "נספח חלוקת שטח עפ"י שלבי ביצוע ונספח ניקוז".

13. סעיף 4(א) לחוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, התשי"ח-1957 (להלן: "חוק הניקוז") קובע כי "לא יטה אדם מים מעורק, ממתקן ניקוז או מצינור ניקוז, לא יטה מים אליהם, לא ישנה את זרימת המים בהם ולא יניח לאחר לעשות פעולה כאמור, אלא בהיתר ממנהל הרשות הממשלתית ובהתאם לתנאי ההיתר". המונח "מנהל הרשות הממשלתית" מוגדר בחוק הניקוז כ"מנהל הרשות הממשלתית למים ולביוב, שמונה לפי סעיף 124יט לחוק המים".
14. ב-7.2.2011 דנה הוועדה המקומית ירושלים בתוכנית שבנדון והמליצה לוועדה המחוזית להפקידה. לקראת הדיון בוועדה המקומית נמסרו לחבריה חומרי רקע שונים, ובהם התייחסות רשות הניקוז ים המלח מה-27.5.2010, שציינה כי אין לה התנגדות לביצוע התוכנית. דא עקא, לפי סעיף 4(א) לחוק הניקוז, אין די באישורה של רשות הניקוז, ולצורך קידום תוכנית כדוגמת התוכנית שבנדון, הכוללת היפוך סדרי בראשית, סתימת אפיק נחל, שינוי נתיב זרימת המים והטייתם לתעלות ניקוז, נדרש אישור של מנהל רשות המים.
15. ככל שידוע לנו ולפי מיטב בדיקותינו, אישורו של מנהל רשות המים לא ניתן לתוכנית שבנדון. לפיכך, ההחלטה בדבר הפקדתה ניתנה לכאורה בניגוד לחוק הניקוז.¹³

ג. התוכנית סותרת תוכניות מתאר ארציות ומחוזיות

1.ג. הפקדת התוכנית נעשתה תוך הפרת ההליכים הקבועים בתמ"א 4/16

16. התוכנית שבנדון כפופה לתמ"א 4/16 – תוכנית מתאר ארצית לפסולת מוצקה. סעיף 15(א) להוראות תמ"א 4/16 קובע: "לא יחליט מוסד תכנון על הפקדת תוכנית מפורטת לאתר הטמנה, לאתר טיפול או לתחנת מעבר אלא אם הוכן לתוכנית תסקיר השפעה על הסביבה". לפי סעיף 15(ב) להוראות התמ"א, "מוסד התכנון רשאי לפטור מחובת הכנת תסקיר השפעה על הסביבה לאחר קבלת חוות דעתו של נציג המשרד להגנת הסביבה ולהמירו במסמך סביבתי". התוכנית שבנדון כוללת חוות דעת סביבתית, ולא תסקיר השפעה על הסביבה.
17. הוועדה המחוזית דנה בתוכנית שבנדון רק פעם אחת: בישיבה ב-2.1.2012 שבסיומה הוחלט להפקידה. בפרוטוקול ההחלטות של הישיבה, כמו גם בתמליל הדיון, לא עלתה השאלה בדבר הצורך בהכנת תסקיר השפעה על הסביבה, וממילא לא נדונה ההצעה להמירו בחוות דעת סביבתית, כפי שנעשה בפועל. לאמיתו של דבר, בתמליל הדיון ההתייחסות אל חוות הדעת הסביבתית היתה כאילו מדובר בתסקיר השפעה על הסביבה,¹⁴ למרות שחוות הדעת הסביבתית לא נערכה בהתאם לדרישות הקבועות בדין לגבי תסקירי השפעה על הסביבה,¹⁵ ולפיכך אינה יכולה להתקבל כתסקיר השפעה על הסביבה.
18. סעיף 15(ד) להוראות תמ"א 4/16 קובע כי תסקיר השפעה על הסביבה ייערך על פי הנחיות שיינתנו על ידי מוסד התכנון המוסמך להפקיד את התוכנית. אולם נספח 1 לחוות הדעת הסביבתית של התוכנית שבנדון מראה שאת ההוראה להכין את חוות הדעת הוציאה המחלקה לאיכות הסביבה בעיריית ירושלים ב-28.12.2008, והיא גם זאת שנתנה את ההנחיות להכנתה. בכל הכבוד, המחלקה לאיכות הסביבה בעיריית ירושלים אינה מוסד תכנון כהגדרתו בחוק, ובוודאי אינה מוסד התכנון שבסמכותו להפקיד את התוכנית שבנדון. לפיכך, לא היה בסמכותה להורות על הכנת חוות דעת סביבתית במקום תסקיר השפעה על הסביבה, וגם לא לקבוע את ההנחיות להכנתה.

¹³ העובדה שהתוכנית שבנדון סותרת את חוק הניקוז עלתה, אם כי בעקיפין, גם בדיון שקיימה הוועדה המחוזית בתמ"מ 30/1. ר' תמליל הדיון בוועדה המחוזית מחוז ירושלים, 26.5.2009, עמ' 296, 300.

¹⁴ ר' למשל עמ' 58, 60, 68 ו-69 בתמליל הדיון בוועדה המחוזית מחוז ירושלים, 2.1.2012.

¹⁵ כך, לדוגמה, חוות הדעת הסביבתית של התוכנית שבנדון לא נערכה לפי הדרישות המפורטות בתקנה 5 לתקנות התכנון והבנייה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשס"ב-2003.

19. הוועדה המחוזית אינה מוסמכת לאצול מסמכותה לעניין זה, בוודאי לא לרשות מינהלית שאינה מוסד תכנון; ואף אם היתה מוסמכת לעשות כן, אין זה סביר להאציל סמכות זאת למגישת התוכנית, המחלקה לאיכות הסביבה בעיריית ירושלים. מטבע הדברים, עניינה של מגישת התוכנית הוא בראש ובראשונה בקידום תוכניתה, בעוד שמסמך סביבתי עשוי לכלול תנאים שיגבילו את יישומה או אף יהוו מניעה מוחלטת לביצועה. מסיבה זאת קיימת חשיבות רבה לכך שמוסד התכנון המוסמך (במקרה דנן, הוועדה המחוזית) הוא זה שיחליט על המתכונת שבה יוכן המסמך הסביבתי (תסקיר השפעה על הסביבה או חוות דעת סביבתית) והוא זה שייתן את ההנחיות המפורטות להכנתו.

20. מבלי להרחיב בנושא זה, על פניו ההנחיות שהוציאה המחלקה לאיכות הסביבה להכנת חוות הדעת הסביבתית מוטות, ולכאורה בהיבטים מסוימים נוסחו כך שיובילו לחוות דעת חיובית. כך, לפי ההנחיות נדרשו עורכיה של חוות הדעת הסביבתית להציג את מראה מתחם התוכנית במצב הקיים משש נקודות תצפית שונות, מכל הכיוונים. לעומת זאת, ההנחיות דרשו להציג את מראה התוכנית אחרי מימושה רק "מנקודות מבט נבחרות מהסביבה הקרובה והמרוחקת". בהתאם לכך, חוות הדעת הסביבתית לא מציגה את השינויים החזותיים המשמעותיים שהתוכנית תייצר, כפי שהם נראים מכיוון מזרח.

21. כך או כך, ברירת המחדל הקבועה בתמ"א 4/16 היא הכנת תסקיר השפעה על הסביבה. גם בפסיקה הוכרה חשיבותו של כלי זה:

"משנקבע בחוק התכנון והבנייה, המנגנון של תסקיר השפעה על הסביבה כמנגנון להבאת המידע הסביבתי בדבר השפעותיה הסביבתיות של התוכנית ובדבר הדרכים למנוע, ולמצער לצמצם, השפעות אלה, הרי זהו המנגנון שאמור להביא את המידע הסביבתי בפני מוסד התכנון. ההוראות המפורטות שנקבעו בנוגע לאופן הכנת התסקיר ולגבי המידע שאמור להיכלל בתסקיר יהפכו למיותרות, אם תתקבל הטענה שניתן להסתפק בכך שהמידע הנוגע להשפעותיה הסביבתיות של התוכנית הובא בפני מוסד התכנון טרם קבלת ההחלטה. אף לגופם של דברים, ההליך המפורט של הכנת תסקירי השפעה על הסביבה, כפי שהוסדר בתקנות התסקירים (וכן בתקנות הישנות שקדמו להן) ובחוק התכנון והבנייה (בכל הנוגע לתוכניות לתשתית לאומית), נועד להבטיח כי המידע שיובא בפני מוסד התכנון יהיה מידע מקיף, מבוסס ומקצועי. קיומו של הליך זה הוא חיוני להבאת מלוא המידע הרלוונטי בדבר השלכותיה הסביבתיות של תוכנית מסוימת בפני מוסד התכנון, להבטחת מהימנותו של מידע זה ולהגברת הבקרה על תוכניות מתאר בעלות השלכות סביבתיות שליליות".¹⁶

בחירה בחוות דעת סביבתית במקום בתסקיר השפעה על הסביבה טעונה הנמקה, שכן היא מהווה סטייה מדרך המלך שהותוותה בפסיקה ובתמ"א 4/16. אלא שבמקרה הנוכחי הוועדה המחוזית לא זנה בסוגיה; ככל שהיו שיקולים לטובת הכנת חוות דעת סביבתית חלף תסקיר השפעה על הסביבה, שיקולים אלה לא הוצגו לחברי הוועדה; וממילא לא ניתנה הנמקה להחלטה לסטות מהכלל הקבוע בתמ"א 4/16: הכנת תסקיר השפעה על הסביבה.

22. תוכנית מתאר מקומית כדוגמת התוכנית שבנדון לא יכולה לסתור את תמ"א 4/16, שהיא תוכנית גבוהה ממנה במדרג התכנוני. בנסיבות התוכנית שבנדון, שבה מוצע להקים אתר להטמנה ולטיפול בפסולת בשטח עירוני ובסמוך לשכונות מגורים מאוכלסות, אין מדובר רק בפגם פורמלי, אלא גם בפגם מהותי שצריך להוביל לבטלות החלטת ההפקדה. לחלופין, וככל שיוחלט בניגוד לדעת המתנגדים להמשיך בקידום התוכנית שבנדון, על

¹⁶ בג"צ 9409/05 אדם טבע ודין נ' הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של תשתיות לאומיות.

הוועדה המחוזית לבחון באופן מעמיק את הצורך בהכנת תסקיר השפעה על הסביבה, ורק אם תשתכנע, על בסיס נימוקים כבדי משקל, כי במקרה הנוכחי אפשר להסתפק בחוות דעת סביבתית, ניתן יהיה להמשיך את הטיפול בה, לאחר שתוכן חוות דעת סביבתית חדשה או מתוקנת לפי הנחיות שתיתן הוועדה המחוזית.

2.ג. התוכנית סותרת את תמ"א 35

23. בתמ"א 35 מסומן מלוא שטחה של התוכנית שבנדון כשטח לשימור משאבי מים. בנוסף מופיע בתשריט התמ"א סימון של רצועת נחל בתוך שטח התוכנית שבנדון.
24. סעיף 9.2 להוראות תמ"א 35 מפרט את התנאים להפקדת תוכנית מתאר מקומית שתחול על אזור המסומן כרצועת נחל. לפי סעיף 9.2.1 להוראות התמ"א, מוסד תכנון יפקיד תוכנית מקומית ברצועת נחל רק אם "בין מטרתיה העיקריות של התוכנית נקבע שיקום הנחל ושימורו, והיא כוללת, בין השאר, הוראות בדבר: שימור הנחל ובתי הגידול שבו, תפקוד הנחל כציר ניקוז, עיצוב גדותיו וייצובן ושמירה ככל האפשר, על זכות המעבר של הציבור לאורך ערוץ הנחל". ברי כי תנאי זה לא מתקיים בתוכנית שבנדון.
25. סעיף 9.2.2 להוראות תמ"א 35 קובע תנאים חלופיים שבהתקייםם ניתן להפקיד תוכנית מתאר מקומית שתחול על רצועת נחל. התנאי הרלוונטי לתוכנית שבנדון מופיע בסעיף קטן 3 לסעיף 9.2.2 להוראות תמ"א 35: "הוגשה למוסד תכנון התייחסות לרצועת הנחל כחלק ממסמכי התוכנית, ושוכנע מוסד תכנון כי אין בתוכנית כדי לפגוע בשיקום הנחל ובשימורו וביכולת הניקוז המתוכננת". סעיף זה מהוראות תמ"א 35 צוטט בחוות הדעת הסביבתית של התוכנית שבנדון (עמ' 18), בלי התייחסות מפורטת לשאלה האם תוכנית 13900 תואמת הוראה זאת שבתמ"א או לא.
26. לדעתנו, כל פרשנות סבירה של סעיפים 9.2.1 ו-9.2.2 להוראות תמ"א 35 תוביל לדחיית התוכנית שבנדון. אין ספק שהתוכנית, שמבקשת לשנות לחלוטין את פני השטח, לסתום את אפיק הנחל ולהפוך אותו לגבעה, לא עומדת בתנאים הקבועים בסעיף 9.2.1 להוראות תמ"א 35, שעיקרם "שימור הנחל ובתי הגידול שבו". סעיף 9.2.2 להוראות התמ"א מאפשר אמנם הפקדת תוכנית מתאר מקומית אף אם אינה עומדת בתנאים הקבועים בסעיף 9.2.1, אלא שגם בסעיף חלופי זה נקבע כי תוכנית שכזאת תקודם רק אם אין בה "כדי לפגוע בשיקום הנחל ובשימורו וביכולת הניקוז המתוכננת". מטרתה הראשית של התוכנית שבנדון היא ביטול אפיק נחל אוג והפיכתו לגבעה של עודפי עפר. אין בינה ובין שיקום הנחל ושימורו ולו דבר. התוכנית מבקשת גם לבטל את הנחל כאפיק ניקוז ולהחליפו בשתי תעלות, אף זאת בניגוד לתנאים הקבועים בסעיף 9.2.1 להוראות תמ"א 35. לפיכך, התוכנית שבנדון סותרת את תמ"א 35, שהיא תוכנית גבוהה ממנה במדרג התכנוני, ועל כן דינה להידחות.
27. התוכנית שבנדון סותרת גם את ההוראות הקבועות בתמ"א 35 באשר לשטח לשימור משאבי מים. סעיף 10.2.2 להוראות תמ"א 35 קובע כי "תוכנית מקומית בתחום שטח שימור משאבי מים, שלדעת מוסד תכנון עלולה לגרום לזיהום מי התהום, תלווה בחוות דעת הידרולוגית ובהוראות למניעת הפגיעה במי התהום". סעיף זה צוטט אף הוא בעמ' 18 לחוות הדעת הסביבתית. במכתב מה-24.7.2011 התריע מר חמי שטורמן מלשכת התכנון המחוזית כי "אתר הטיפול [הכוונה לתאי שטח 002 ו-003 המיועדים לטיפול בפסולת יבשה ובפסולת בניין] מחייב על פי תמ"א 35 הכנת חו"ד הידרולוגית. זו טרם התקבלה... יש להכין חו"ד הידרולוגית על פי דרישות תמ"א 35 ולהטמיע את הנחיותיה בהוראות התוכנית".¹⁷ במענה

¹⁷ חמי שטורמן, מכתב לגבי תמי בולר – סגנית מתכננת מחוז ירושלים, 24.7.2011.

בדרישות אלה ולפיכך היא נוגדת את תמ"מ 30/1. לאמיתו של דבר, גם הוועדה המקומית וגם הוועדה המחוזית הכירו בכך שהתוכנית שבנדון סותרת את תמ"מ 30/1, שאם לא כן, לא היו מוצאות לנכון להמליץ למועצה הארצית לבטל את הסימון של עמק עירוני בתמ"מ ולהוסיף במקום סימבול של אתר להטמנת עודפי עפר.

38. שלישית, שטחי התוכנית שבנדון שאינם מסומנים בתמ"מ 30/1 כעמק עירוני מיועדים על פיה לאזור פיתוח עירוני. אמנם תמ"מ 30/1 לא מגדירה את סוג השימושים המותרים באזור פיתוח עירוני, אולם ברור שהכוונה לשימושים האופייניים לסביבה אורבנית, כגון: מגורים, משרדים, שטחים ציבוריים מבונים ופתוחים וכו'. מסקנה זאת עולה גם מהדיונים שקיימו מוסדות התכנון בתמ"מ 30/1. כך, בדו"ח החוקרת ששמעה את ההתנגדויות שהוגשו לתמ"מ 30/1 נכתב כי "תמ"מ 30/1, כמו רוב התוכניות המחוזיות הכוללות, מותרה שיקול דעת רחב לוועדה המחוזית בתחום השטחים לפיתוח עירוני ופרברי, ואינה מסמנת ייעודי קרקע בתחומם. התמ"מ מאפשרת בתחום שטח לפיתוח עירוני או פרברי את כל השימושים הדרושים לאוכלוסייה, ומאפשרת לוועדה המחוזית לקבוע היכן יהיה כל שימוש קרקעי".³⁰

39. כלומר, למרות שתמ"מ 30/1 לא מגדירה רשימה סגורה של שימושים מותרים בשטח לפיתוח עירוני, היא מכוונת לשימושים שתואמים את אופי הסביבה העירונית ואת צרכי האוכלוסייה המתגוררת בה. אתר ענק להטמנת עודפי עפר אינו מסוג השימושים שעונים על תנאי זה: אין מדובר בשימוש הדרוש לאוכלוסייה המקומית המתגוררת בסמוך לתוכנית שבנדון, הכוללת את התושבים המיוצגים על ידי המתנגדים א-ד', אלא להיפך, בשימוש שיפגע בה. אימוץ הפרשנות של עורכי התוכנית שבנדון, שלפיה מאחר שהתמ"מ לא קובעת מגבלה על סוג השימושים המותרים באזור לפיתוח עירוני, אין בתוכנית 13900 משום סתירה לתמ"מ,³¹ יוביל לאבסורד. לפי פרשנות זאת, בשטחים המסומנים בתמ"מ 30/1 כאזור פיתוח עירוני ניתן לאשר תוכניות מתאר מקומיות לתחנות כוח, למכוני טיהור שפכים ולמחצבות, שהרי אף אחד מהשימושים הללו לא נאסר במפורש בהוראות התמ"מ. בפרשנות שכזאת יש כדי לקעקע מן היסוד את מטרת התמ"מ: יצירת סביבה עירונית מיטבית המאפשרת עירוב שימושים המשתלבים זה עם זה והדרושים במהלך הרגיל והיומיומי של אזור אורבני, ולא שימושים יוצאי דופן בהיקפם ובהשפעתם כאתר ענק להטמנת עודפי עפר ולטיפול בפסולת בניין ובפסולת יבשה.

40. **התוצאה היא שהתוכנית שבנדון סותרת את תמ"מ 30/1 שבשלבי אישור סופיים, שהיא תוכנית גבוהה ממנה במדרג התכנוני. אף מטעם זה יש לדחות את התוכנית שבנדון.**

41. סעיף 8.2.3. להוראות תמ"מ 30/1 כולל הוראות לאישור תוכניות מתאר מקומיות לאתרים להטמנת עודפי עפר. לפי הסעיף, "בשטחים מופרים, הוועדה המחוזית רשאית לאשר תוכניות מקומיות המייעדות שטח לאתרים [אתרי הטמנה] קבועים או זמניים", ואילו "בשטחים לא מופרים, תהא הוועדה המחוזית רשאית לאשר תוכנית לאתרים זמניים בלבד. הוספת אתרים קבועים להטמנת עודפי עפר בשטחים שאינם מופרים תהווה שינוי לתוכנית זו", דהיינו: לתמ"מ 30/1 עצמה. כלומר, תוספת אתרי הטמנה קבועים, כמוצע בתוכנית שבנדון, בשטחים שאינם מופרים, תוכל להתאשר רק בתוכנית מתאר מחוזית, שהסמכות לאשרה נתונה לפי חוק למועצה הארצית, ולא לוועדה המחוזית.

42. בדיון שבסיומו החליטה הוועדה המחוזית להפקיד את התוכנית שבנדון, הרושם שהוצג לחברי הוועדה היה ששטחה של תוכנית 13900 הוא אכן שטח מופר, שבוצעה בו זה כבר שפיכה פירטית של עודפי עפר ופסולת.³² גם בחוות הדעת הסביבתית נטען כי מדובר בשטח

³⁰ עמ' 57 בתמ"מ 30/1 – תוכנית מתאר מחוזית למחוז ירושלים, המלצות חוקר בהתנגדויות לתוכנית – חלק א', מאי 2011. ר' גם שם, עמ' 153, 182. ההדגשה נוספה.

³¹ גלעד חזן מחברת גיאו-פרוספקט, מכתב לגבי תמי בולר – סגנית מתכנתת מחוז ירושלים, 13.11.2011.

³² ר' למשל עמ' 55 ועמ' 86 בתמליל הדיון בוועדה המחוזית מחוז ירושלים, 2.1.2012.

מופר ברובו.³³ ההנחה שלפיה מדובר בשטח מופר היתה בלי ספק אחד הגורמים הראשיים ששכנעו את הוועדה המחוזית להפקיד את התוכנית. כדברי יו"ר הוועדה המחוזית, "אנחנו כאן בכלל די יחירים ב, מתערבים במעשה בראשית, אבל כנראה שהתחילו את זה לפנינו בשפיכה הפירטית שיש שם, ומה שנעשה הוא בטוח יותר טוב ממה שיש פה כרגע".³⁴

43. אלא שקביעה זאת אינה מדויקת. סיור שערכנו במקטע המרכזי ובמקטע המערבי של התוכנית ב-29.11.2012 העלה כי חלקים גדולים משטחה אינם מופרים. השטחים המופרים העיקריים נמצאים בצמוד לכביש 1 בדרום ולתוואי מכשול ההפרדה בצפון. בשטחים מופרים אלה יש שפכי עפר, תוצאה של פעילות המדינה, בזמן שסללה את הכביש והקימה את המכשול. מוקד נוסף של שטח מופר נמצא בחלק המערבי של התוכנית, ממערב למחסום שועפט. למעט השטח שבו ניצבים המבנים שהתוכנית מסמנת להריסה (בעיקר בתאי הטמנה 3 ו-4), שאר חלקי התוכנית, ובפרט אפיק הנחל וסביבותיו, אינם שטחים מופרים, אלא שטחי נוף וצמחייה טבעיים. בדיקה שערכנו באמצעות אתר המיפוי הממשלתי govmap³⁵ מראה כי כ-305 דונם משטחי התוכנית שבנדון אינם שטחים מופרים. השטחים הלא מופרים הינם שטחים רציפים, ומיועדים בתוכנית שבנדון בעיקר להטמנה.

44. לפיכך, ובניגוד למצג שהוצג לוועדה המחוזית, כ-60 אחוזים משטחי התוכנית אינם מופרים. כתוצאה מכך, התוכנית לא עומדת בתנאים הקבועים בתמ"מ 30/1 גם בכך שהתמ"מ מסמיכה את הוועדה המחוזית לאשר אתרים קבועים להטמנת עודפי עפר רק בשטחים מופרים, ואילו התוכנית שבנדון, שהיא תוכנית בסמכות מחוזית, מציעה להקים אתר קבוע להטמנת עודפי עפר גם בשטחים לא מופרים.

45. בהקשר זה ראוי לחדד מה כוונת תמ"מ 30/1 במונח "שטחים מופרים": בדיון בולנת"ע שבו הוחלט להוסיף להוראות תמ"מ 30/1 את סעיף 8.2.3 שדן באתרי הטמנה לעודפי עפר צוין כי "בשטחים מופרים (דוגמת מחצבות לא פעילות) – יהא בסמכות הוועדה המחוזית לאשר תוכניות מקומיות המייעדות שטח לאתרים קבועים או לאתרים זמניים".³⁶ מדברים אלה עולה שאת המונח "שטחים מופרים" בתמ"מ 30/1 יש לפרש כאזור שבוצע בו שינוי מהותי של פני השטח, למשל על ידי חציבה, ולא לשינויים חלקיים ולא-מהותיים שהם תוצאה לוואי של פעולות פיתוח באזורים סמוכים. לפיכך, אישור התוכנית שבנדון, שמציעה להקים אתר הטמנה קבוע בשטח שחלקו הגדול אינו מופר, אינו בסמכות הוועדה המחוזית, משום שלפי הוראות תמ"מ 30/1 הוא מהווה שינוי לתוכנית המתאר המחוזית עצמה, ורק המועצה הארצית מוסמכת לאשר שינוי שכזה.

ד. מימוש התוכנית יחייב הוצאה ציבורית לא סבירה בנין הפקעה

46. כאמור, רוב שטחה של התוכנית הוא בבעלות פרטית ומיועד לפי הוראותיה להפקעה.³⁷ אכן, בדיון בוועדה המחוזית הוצג הצורך בהפקעת המקרקעין הפרטיים שבתחום התוכנית, שבלעדיה לא יתאפשר מימושה.³⁸ כידוע, הפקעת מקרקעין פרטיים היא רכישה כפויה אשר לפי דין מחייבת את הרשות המפקיעה לשלם את שווי הקרקע המופקעת, במצבה התכנוני הקודם לתוכנית שמכוח הוראותיה מבוצעת ההפקעה.

47. במסמכי התוכנית שבנדון מסומן כמעט כל שטחה כשטח חסר ייעוד במצב הקיים. גם בדיון בוועדה המחוזית נטען כי על רוב שטחה של תוכנית 13900 לא חלות תוכניות מתאר

³³ עמ' 31 בחוות הדעת הסביבתית.

³⁴ עמ' 76 בתמליל הדיון בוועדה המחוזית מחוז ירושלים, 2.1.2012.

³⁵ הבדיקה נערכה ב-15.12.2012 באתר האינטרנט www.govmap.gov.il.

³⁶ עמ' 8 בפרוטוקול החלטות מסי 336 של הולנת"ע, 24.7.2007.

³⁷ סעיף 6.4 להוראות התוכנית.

³⁸ עמ' 56 בתמליל הדיון בוועדה המחוזית מחוז ירושלים, 2.1.2012.

- מקומיות או מפורטות כלשהן, ולפיכך הוא חסר ייעוד ואין בו זכויות בנייה.³⁹ מכאן שהנחת הוועדה המחוזית, בהחלטתה להפקיד את התוכנית, היא שהתשלומים שיידרשו בגין הפקעת המקרקעין לצורך מימושה יהיו נמוכים, שכן מדובר בשטח שאין בו זכויות בנייה מאושרות.
48. הנחת יסוד זאת שגויה. ב-16.4.1942 פורסמה למתן תוקף תוכנית המתאר הגלילית של מחוז ירושלים המנדטורי, היא תוכנית RJ/5. למרות שמה, תוכנית RJ/5 אינה תוכנית מתאר מחוזית, אלא תוכנית מתאר מקומית שהוחלה על שטח נרחב. אכן, בית המשפט העליון קבע כי כל תוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות הן תוכניות מתאר מקומיות.⁴⁰
49. יתר על כן: תוכנית RJ/5 כוללת הוראות מפורטות ומאפשרת מתן היתרי בנייה ישירות מכוחה. בתוכנית RJ/5 מסומן כמעט כל שטחה של תוכנית 13900 כאזור חקלאי. בניגוד למקובל בתוכניות עדכניות, תוכנית RJ/5 מאפשרת סוגים שונים של בינוי באזור החקלאי, לרבות בית המגורים של האיכר.⁴¹
50. באזור החקלאי, התוכנית המנדטורית קובעת זכויות בנייה למבנה מגורים דו-קומתי בתכסית של 150 מ"ר (כלומר, לשטח בנוי עיקרי של 300 מ"ר) על כל חלקה מקורית,⁴² לפי הפרצליה המתועדת במסמכי רישום המקרקעין – בין אם מדובר ברישום בטאבו ובין אם מדובר ברישום בפנקסי מס רכוש. בנוסף למבנה העיקרי, תוכנית RJ/5 מקנה זכויות בנייה למבנה עזר (לשימושים כמו חניה, מחסן וכו') בשטח של 25 מ"ר בכל חלקת מקור.⁴³
51. לפי בדיקתנו, תוכנית RJ/5 לא בוטלה באותם שטחים במרחב התכנון של ירושלים שלא הוחלו עליהם תוכניות אחרות, כדוגמת תוכנית המתאר המקומית 62. התוצאה היא שתוכנית RJ/5 מוסיפה לחול גם כיום על מרבית השטחים שבתחום התוכנית שבנדון, להוציא מקרקעין מעטים שנופלים בתחום תוכניות מפורטות מאושרות, כדוגמת התוכנית לכביש 1.
52. תשריט התוכנית שבנדון מראה כי בשטחה נמצאים 49 חלקות וחלקי-חלקות של מקרקעין מוסדרים (9 מהן נמצאות במלואן בתחום התוכנית, ובהן גם החלקה שהמתנגד ה' הוא אחד מבעליה), ועוד עשרות חלקות וחלקי-חלקות של מקרקעין שאינם מוסדרים.
53. כדי להפקיע את עשרות החלקות וחלקי-החלקות הללו תידרש הוועדה המקומית לשפות את בעלי הקרקע – ובהם גם המתנגד ה' – במלוא שוויה לפי זכויות הבנייה החלות בה מכוח תוכנית RJ/5. בניגוד לרושם המוטעה שהוצג לחברי הוועדה המחוזית, הפקעת מאות הדונמים בבעלות פרטית שבתחום התוכנית תהיה כרוכה בתשלום עשרות, אם לא מאות, מיליוני שקלים, לפי זכויות בנייה קיימות בהיקף של 300 מ"ר שטחים עיקריים למגורים בתוספת מבנה עזר בשטח של 25 מ"ר בכל חלקה מקורית.
54. בית המשפט העליון כבר קבע שהפקעת מקרקעין חקלאיים, שערב ההפקעה חלה עליהם תוכנית מתאר גלילית מנדטורית, מזכה את בעלי הקרקע בשוויה לפי זכויות בנייה מוקנות לבית מגורים בהתאם להוראות התוכנית המנדטורית.⁴⁴ בנוסף ו/או לחלופין יוכלו בעלי הקרקע להגיש לוועדה המקומית תביעת פיצויים לפי סעיף 197 לחוק בגין ירידה בערך נכסיהם, עקב אישור התוכנית שבנדון שתבטל את זכויות הבנייה הקבועות בתוכנית RJ/5.
55. מכל האמור לעיל עולה כי ביצוע התוכנית שבנדון יהיה כרוך בעלות כבדה לקופה הציבורית, עלות שכלל לא הובאה בחשבון ולא נשקלה לפני שהוחלט להפקידה. נוסף

³⁹ עמ' 54 ו-57 בתמליל הדיון בוועדה המחוזית מחוז ירושלים, 2.1.2012.

⁴⁰ ר' סעיף 7 לפסק הדין בע"א 9355/02 מדינת ישראל נ' ג'ורג' יוסף ראשד.

⁴¹ סעיף 20 (A) להוראותיה של תוכנית RJ/5.

⁴² סעיפים 28 (A) ו-31 (A) להוראותיה של תוכנית RJ/5.

⁴³ סעיף 29 להוראותיה של תוכנית RJ/5.

⁴⁴ פסק הדין בע"א 9355/02 מדינת ישראל נ' ג'ורג' יוסף ראשד.

ונציין כי היבט זה, כמו אספקטים אחרים (היחס לתמ"מ 30/1, רמת ההפרה הקיימת בשטח התוכנית שבנדון), חושף תשתית עובדתית בעייתית ואף שגויה שהוצגה לוועדה המחוזית ושעל בסיסה הוחלט להפקיד את התוכנית. בית המשפט העליון קבע שמוסדות התכנון חייבים לכלול במסגרת שיקוליהם את הנטל הכלכלי שיוטל על הוועדה המקומית בצורת תשלומי פיצויים לבעליה של קרקע שתיפגע מאישור תוכנית חדשה.⁴⁵ כמו כל רשות מינהלית, גם הוועדה המחוזית חייבת לבסס את החלטותיה על תשתית עובדתית מוצקה ולהתייחס גם להיבט זה של העלות הציבורית שתידרש לצורך הפקעת המקרקעין הפרטיים שבתחום התוכנית שבנדון. פגמים מהותיים בתשתית העובדתית צריכים להוביל לבחינה מחדשת של ההחלטות שהתקבלו ולביטולן. אף מסיבה זאת יש לדחות את התוכנית שבנדון.

ה. התוכנית סוגרת את האופק התכנוני היחיד שנוחר להתפתחות עיסאווייה

56. התוכנית שבנדון כוללת שטחים נרחבים באדמות עיסאווייה. שכונת עיסאווייה, שבה מתגוררים כ-15,500 בני אדם, סובלת ממצוקה תכנונית מתמשכת. השכונה מוקפת באלמנטים שונים המגבילים את התפתחותה: שכונת צמרת הבירה מצפון-מערב, בית החולים הדסה הר הצופים ממערב, קמפוס האוניברסיטה העברית הר הצופים ובסיס צבאי מדרום-מערב וכביש 1 מצפון וממזרח. על השכונה חלה תוכנית מתאר מקומית 2316 שפורסמה למתן תוקף ב-31.12.1991 אשר מקיפה כ-666 דונם ומאפשרת הקמת 1,700 יחידות דיור.
57. מצוקת הדיור הקשה בשכונה מאלצת את תושביה לבנות בלי היתרי בנייה, וכיום משתרע השטח הבנוי של השכונה על פני כ-800 דונם. אף על פי כן, צפיפות האוכלוסין בשכונה גבוהה ומגיעה ל-19,3750 לקמ"ר. לשם השוואה, בסוף 2009 התגוררו בשכונות הסמוכות גבעת שפירא, הגבעה הצרפתית וצמרת הבירה (כולל מעונות הסטודנטים בהר הצופים) 7,678 תושבים בשטח של 941 דונם, בצפיפות של 8,159 תושבים לקמ"ר.⁴⁶ בסוף 2011 עמדה צפיפות האוכלוסין בירושלים כולה על כ-6,446 תושבים לקמ"ר.⁴⁷ בנוסף להעדר פתרונות דיור מספקים, תושבי עיסאווייה סובלים ממחסור קשה בתשתיות ציבוריות ובמבני ציבור כמו כיתות לימוד. בשכונה אין אפילו גינה ציבורית אחת.
58. במטרה לשחרר את אנשי עיסאווייה מהמצוקה התכנונית, החלה עמותת "במקום", בשיתוף עם התושבים, בהכנת תוכנית מתאר חדשה לשכונה. העבודה על תוכנית המתאר לעיסאווייה, שמספרה 11500, החלה ב-2004 ונעשתה בתיאום מתמשך עם לשכת מהנדס העיר ירושלים. בכפוף להסכמות עם לשכת מהנדס העיר הוצע בתוכנית 11500 שכיוון ההרחבה העיקרי של שכונת עיסאווייה יהיה דרומה, ואילו חלק קטן מאדמות עיסאווייה שמצפון לכביש 1 ייועד לתעסוקה ולמבני ציבור. בנובמבר 2007 המליצה הוועדה המקומית ירושלים על הפקדת תוכנית 11500, בכפוף לתנאים שונים, ובהם גם צמצום משמעותי בגבולותיה. בשל כך חדלו התושבים ועמותת "במקום" מקידומה. בסוף 2010 קיבל על עצמו מהנדס העיר את קידום התוכנית, אך ככל הידוע לנו, מאז לא קודמה תוכנית 11500 באופן משמעותי. יצוין כי תוכנית 11500 לא הוזכרה בחוות הדעת הסביבתית של התוכנית שבנדון, למרות שזאת

⁴⁵ ע"א 4809/91 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ירושלים נ' משה קהתי.

⁴⁶ החישוב מבוסס על הנתונים הכלולים בשנתון סטטיסטי לירושלים 2012 בהוצאת מכון ירושלים לחקר ישראל. לפי לוח א/3 לשנתון הסטטיסטי, שטחו של אזור סטטיסטי 0541 (גבעת שפירא צפון) הוא 608 דונם ושטחו של אזור סטטיסטי 0542 (גבעת שפירא דרום) הוא 333 דונם. לפי לוח א/8, בסוף שנת 2009 התגוררו באזור סטטיסטי 0541 3,639 תושבים ובאזור סטטיסטי 0542 התגוררו 4,039 תושבים. בסך הכל התגוררו אפוא בסוף שנת 2009 בשני האזורים הסטטיסטיים הללו 7,678 תושבים.

⁴⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל מס' 63, 2012, לוח 2.15.

אמורה היתה להציג את כל תוכניות המתאר המקומיות והמפורטות, כולל אלו שנמצאות בשלבי הכנה, עד מרחק של 250 מ' מגבול תוכנית 13900.⁴⁸

59. בנובמבר 2011 פורסמה להפקדה תוכנית מתאר מקומית 11092א' – "גן לאומי מורדות הר הצופים". הפקדת התוכנית הוקפאה עקב עתירה מינהלית שהוגשה בדרישה לתרגם את מסמכי לערבית. נכון למועד כתיבת שורות אלו, טרם נקבע מועד אחרון להגשת התנגדויות לתוכנית 11092א'.

60. תוכנית 11092א' כוללת בין היתר את אדמות עיסאווייה שמדרום לשטח הבנוי הקיים בשכונה, ואם תאושר, תאסור על פיתוח ובנייה בהן. התוצאה היא שככל שתאושר תוכנית 11092א', כיוון ההתפתחות הטבעי לעיסאווייה, מדרום לשטח הבנוי הקיים, ייחסם. בנסיבות אלו, השטחים היחידים שיאפשרו התפתחות עתידית של השכונה נמצאים מצפון לכביש 1. למרות שהכביש יוצר חיץ פיזי, הקמת מתחם מגורים בשטח שמצפון לו אינה בלתי אפשרית. בערים שונות בישראל, הבנייה למגורים הוגבלה תחילה לצדו האחד של ציר תחבורה ראשי, אך בהמשך, עם התפתחות היישוב, הוקמו מתחמי מגורים גם מצדו השני. כך בנתניה, ששטחי המגורים שלה הוגבלו היסטורית לצדו המערבי של כביש 2, בשלב מאוחר יותר הוקמו מצדו המזרחי שכונות מגורים חדשות כמו קריית השרון וקריית יצחק רבין. על אחת כמה וכמה שהפרדה על ידי ציר תחבורה ראשי אין בה כדי למנוע שימושים שאינם מגורים (למשל, תעסוקה) בשטח שבצד הנגדי לשטחי המגורים.

61. התוכנית שבנדון מייעדת את השטחים הפנויים האחרונים שנותרו לפיתוח עיסאווייה לאתר הטמנה לעודפי עפר. גם עם תום השימוש באתר ההטמנה, התוכנית שבנדון קובעת כי לא יותר בתחומה פיתוח כלשהו, למעט הקמת פארק ציבורי. על אף שתושבי עיסאווייה סובלים גם ממחסור חריף בשטחים ציבוריים פתוחים, הצורך שלהם בפתרונות דויר, תעסוקה ומבני ציבור גדול עוד יותר. למרות שהתוכנית שבנדון מדברת על הקמת פארק עם תום השימוש באתר ההטמנה, היא אינה מחייבת את הקמתו; התוכנית דורשת רק לבצע שיקום נופי, שהוא תנאי מקדים, אך לא תנאי מספיק, למימוש הפארק (רי' עמ' 16).

62. נציג משרד התחבורה בוועדה המחוזית חיווה את דעתו כי בעתיד, עם תום השימוש באתר ההטמנה, יש לאפשר בניית שכונת מגורים במקום, מאחר שהכיוון היחיד שנותר לפיתוח עיסאווייה הוא לצפון.⁴⁹ עמדתו נדחתה על ידי חברי הוועדה המחוזית האחרים, בין היתר בנימוק ש"זה עכשיו לא דיון של עיסאווייה כרגע".⁵⁰ בכל הכבוד, בעת שהיא מתבקשת לאשר להפקדה תוכנית שיש לה השלכות ישירות על האופק התכנוני ועל רמת החיים והבנייה בשכונת מגורים קיימת, הוועדה המחוזית לא יכולה להתעלם מהשלכות אלו בנימוק ש"זה עכשיו לא דיון של עיסאווייה כרגע". לכל הפחות נדרשה התייחסות מפורטת, שתציג את תפיסתה של הוועדה המחוזית לגבי הפתרונות התכנוניים הראויים לעיסאווייה, טרם קבלת החלטה שמשמעותה חסימת כיוון ההתפתחות האחרון שנותר לשכונה.

63. גם בהיבט זה, תוכנית 13900 סותרת את יעדיה של תמ"מ 30/1. במסמך נלווה לתמ"מ 30/1 פורטו מטרות התוכנית והדרכים להשגתן. בין היתר צוין בו כי אחת ממטרות התמ"מ היא "בחירת האפשרות לבנייה בשולי השכונות הקיימות והקמת שכונות חדשות באמצעות הכנת תוכניות מפורטות בהתאם" ו"השלמת פערי התכנון והעלאת הרמה של שירותי הציבור וכלל מרכיבי הפיתוח בשכונות מזרח העיר תוך הקטנת הפערים בינם לבין הרמה במערב העיר".⁵¹ כן צוין במסמך כי "תשומת לב מיוחדת יש להפנות לפתרון בעיות הדיור של שתי קבוצות אוכלוסייה בעלות קצב ריבוי טבעי גבוה: האוכלוסייה החרדית והאוכלוסייה הערבית.

⁴⁸ עמ' 17, 19-23 בחוות הדעת הסביבתית.

⁴⁹ עמ' 91-94 בתמליל הדיון בוועדה המחוזית מחוז ירושלים, 2.1.2012.

⁵⁰ שם, עמ' 93.

⁵¹ עמ' 1 ו-2 ב"המלצות לחיזוקה ופיתוחה של העיר ירושלים" הנלוות לתמ"מ 30/1.

הדאגה לאוכלוסייה הערבית, שמצב הדיור והשירותים בקרבה הוא בכי רע, היא אחד מאבני הבוחן של מדיניות הפיתוח".⁵² כדי לממש יעד זה, המסמך קובע שיש להשלים "ללא דיחוי נוסף" תוכניות מתאר ותוכניות מפורטות "לרקמת המגורים של השכונות במזרח ירושלים" ולחזק את הקשר בין השכונות השונות בעיר על ידי "פיתוח מובלעות שלא מוצו ועל ידי פיתוח מערכי תחבורה, תעסוקה ושירותים חובקים ומקשרים".⁵³

64. אין צורך בניתוח מעמיק כדי להגיע למסקנה שעל רקע המצוקה התכנונית הקיימת בעיסאווייה, התוכנית שבנדון תסכל את האפשרות לממש את יעדיה של תמ"מ 30/1. אישור תוכנית 13900 יוביל אפוא לתוצאה מופרכת, שלפיה תוכנית מתאר מקומית תמנע לממש את יעדיה של תוכנית מתאר מחוזית, תוך יצירת טבעת חנק תכנונית שתחסום כל אפשרות עתידית משמעותית לפיתוחה של שכונת עיסאווייה ופגיעה קשה ומתמשכת בזכויות האדם הבסיסיות של תושביה, לרבות הזכות לקורת גג ולשירותים ציבוריים נאותים שהוכרה בפסיקה כזכות יסוד.⁵⁴

1. הפגיעה בתושבי עיסאווייה, ענתא ושועפט

1.1. קרבה לבתי מגורים מאוכלסים

65. התוכנית מציעה להקים אתר גדול להטמנת עודפי עפר ולטיפול בפסולת בניין ובפסולת יבשה בסמוך לשכונות מגורים מאוכלסות. לפי חוות הדעת הסביבתית, בתי המגורים הצפוניים של עיסאווייה נמצאים כ-30 מ' מהקו הכחול של התוכנית, ובענתא יש בתי מגורים במרחק 40 מ' מגבול התוכנית.⁵⁵ חוות הדעת הסביבתית לא מזכירה כמה מבנים סמוכים יותר לגבול התוכנית, ובהם לפחות חמישה מבנים בשכונת ראס ח'מיס בשועפט שנמצאים במרחק של 0 עד 5 מ' מהקו הכחול של התוכנית שבנדון. לפי בדיקתנו, מבנים אלה משמשים למסחר ולמגורים.

66. רבים מהבתים הללו נמצאים לא רק בסמוך לקו הכחול של התוכנית, אלא גם בקרבה רבה לגבול תאי ההטמנה המתוכננים. כך, כמה בתי מגורים מאוכלסים בענתא נמצאים במרחק 40 עד 50 מ' מתא הטמנה 4, וכמה בתי מגורים מאוכלסים בעיסאווייה נמצאים במרחק של כ-70 מ' מתא הטמנה 5. לפי התכנון, במרחק עשרות מטרים ממבנים אלה תתבצע לאורך שנים הטמנת עודפי עפר במשך 9 עד 16 שעות ביממה, מ-00:06 בבוקר עד 00:22 בערב.⁵⁶

67. קרבה רבה כל כך לשימושים רגישים כמו מגורים עומדת בניגוד לעקרונות של תוכנית האב לפסולת יבשה של מחוז ירושלים (להלן: "תוכנית האב"), שלפיה אתר פוטנציאלי להטמנת עודפי עפר, הנמצא במרחק של פחות מ-200 מ' משימושים רגישים, יקבל את הניקוד הנמוך ביותר לפי קריטריון זה.⁵⁷ בסקר שערך מינהל מקרקעי ישראל, שהחיל קריטריונים מקלים מאלה שאומצו בתוכנית האב, נקבע כי מרחק של 100 מ' או פחות משימושים רגישים משקף התאמת מיקום נמוכה לאתר להטמנת עודפי עפר.⁵⁸

68. לא ידוע לנו על שום יישוב אחר בישראל שם אושר אתר להטמנת עודפי עפר, לא כל שכן אתר גדול כל כך, בסמיכות קרובה כל כך לבתי מגורים מאוכלסים. לפי חוות הדעת הסביבתית, בחלק מבתי המגורים ומבני הציבור הקרובים לאתר צפויות חריגות ממפלס

⁵² שם, עמ' 8. ההדגשה נוספה.

⁵³ שם, עמ' 9.

⁵⁴ רע"פ 2885/08 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תל אביב-יפו נ' מוסא דכה.

⁵⁵ עמ' 13 בחוות הדעת הסביבתית.

⁵⁶ עמ' 77 בחוות הדעת הסביבתית.

⁵⁷ המשרד להגנת הסביבה ומשרד הפנים, תוכנית אב לטיפול בפסולת יבשה – מחוז ירושלים, 2006, עמ' 37.

⁵⁸ מינהל מקרקעי ישראל – אגף תכנון ופיתוח, סילוק עודפי עפר במחוז ירושלים, ינואר 2009, עמ' 11.

הרעש הקבוע בתקנות, וגם אם יינקטו אמצעים לצמצום הרעש, רמות הרעש יישארו גבוליות או חריגות בחלק מהמבנים בענתא.⁵⁹ יש לזכור כי ככל שמדובר באתר להטמנת פסולת אינטרטית, עמידה בתקנות למניעת מפגעים (רעש בלתי סביר), התש"ן-1990 אין בה, כשלעצמה, כדי להבטיח איכות חיים סבירה לתושבי השכונות הסמוכות; גם מפלסי רעש נמוכים מהרמות המקסימליות המותרות בתקנות עלולים להוות מטרד, בפרט כשמדובר במתקן שאמור לפעול כאתר הטמנה במשך כ-20 שנה, ופעילותו כאתר לטיפול בפסולת בניין ובפסולת יבשה לא הוגבלה בזמן. עשרות ומאות תושבים בעיסאווייה, בשועפט ובענתא צפויים אפוא להיחשף למטרדי רעש מתמשכים ומשמעותיים כתוצאה מתנועת המשאיות הרבות שינועו אל האתר וממנקני הגריסה שיפעלו בו.

69. בהקשר זה יוזכר כי לפי מסמכי התוכנית, דרך הגישה המערבית לאתר תעבור בצמוד (במרחק של 0 עד 5 מ') למבנים קיימים, חלקם מבני מגורים, בשכונת ראס ח'מיס שבשועפט. לפי חוות הדעת הסביבתית, בדרך גישה זאת עשויות לעבור עד 168 משאיות (84 בכל כיוון) ביממה,⁶⁰ רבות מהן עמוסות בעודפי עפר.

70. חוות הדעת הסביבתית חוזה כי פעילות ההטמנה והגריסה בתחום התוכנית לא תייצר כל חריגות מרמות זיהום האוויר המותרות במבנים בשכונות הגובלות.⁶¹ אלא שהנתונים המטאורולוגיים (טמפרטורה, לחות יחסית ומשקעים), שעליהם התבססה הבדיקה, מקורם בתחנה המטאורולוגית בעטרות, הנמצאת כ-3.5 ק"מ צפונית-מערבית לגבול תוכנית 13900 ובגובה 757 מ' מעל פני הים.⁶² זאת ועוד: מדובר בנתונים מהשנים 1967-1983,⁶³ כלומר: מלפני כ-30 שנה ויותר. גם נתוני משטר הרוחות שנבחנו בחוות הדעת הסביבתית מקורם בתחנת עטרות והם נכונים ל-1997 – לפני 15 שנה ויותר.⁶⁴ בהקשר זה אין לנו אלא לצטט מדבריו של מר חמי שטורמן מלשכת התכנון המחוזית, שהעיר כי "נתוני טמפרטורה, לחות יחסית ומשקעים לפני קרוב ל-30 שנה! לאור שינויי האקלים בשנים האחרונות ראוי להציג נתונים עדכניים מתחנה מטאורולוגית מייצגת. נתוני משטר רוחות משנת 1997 – כנ"ל".⁶⁵

71. במענה לביקורת זאת השיב מר גלעד חזן מחברת גיא-פרוספקט שערכה את התוכנית כי התחנה המטאורולוגית בעטרות חדלה לפעול זה כבר ולכן אין נתונים זמינים עדכניים יותר.⁶⁶ לדעתנו, השימוש שנעשה בנתונים מטאורולוגיים מיושנים ביותר, שמקורם בתחנה מטאורולוגית שנמצאת במרחק משמעותי מתחום התוכנית, יש בו כדי להטיל ספק במהימנות התחזית שלפיה לא צפויה חריגה מתקני איכות האוויר בשכונות הסמוכות לתוכנית 13900.

72. השתת המחר הסביבתי ובכלל זה מטרדי הרעש והאבק על תושבי עיסאווייה, ענתא ושועפט נוגדת עקרונות בסיסיים של צדק חלוקתי. התוכנית מכפיפה את זכויותיהם של תושבי ענתא, שועפט ועיסאווייה שלא להיחשף למטרדי רעש מתמשכים לטובת אינטרס אחר, והוא מציאת פתרון כלל-עירוני להטמנת עודפי העפר שנוצרים בעיר ירושלים.

73. המצב התכנוני ששורר בעיסאווייה, שתואר בקצרה לעיל, מטיל מגבלות קשות על פיתוח ובנייה בתחומה. כתוצאה מכך, גם הכמויות של עודפי עפר שנוצרות בשכונה קטנות באופן יחסי למספר תושביה. מצב דומה שורר בענתא ובשועפט. התוכנית שבנדון מבקשת אפוא לתת פתרון לעודפי עפר שנוצרים במהלך עבודות בנייה ופיתוח בשכונות אחרות בירושלים,

⁵⁹ עמי 93-86 בחוות הדעת הסביבתית.

⁶⁰ עמי 64 בחוות הדעת הסביבתית.

⁶¹ עמי 111 בחוות הדעת הסביבתית.

⁶² עמי 2 בחוות הדעת הסביבתית.

⁶³ ש.ם.

⁶⁴ ש.ם, עמי 3.

⁶⁵ חמי שטורמן, מכתב לגבי תמי בולר – סגנית מתכנתת מחוז ירושלים, 24.7.2011.

⁶⁶ גלעד חזן מחברת גיא-פרוספקט, מכתב לגבי תמי בולר – סגנית מתכנתת מחוז ירושלים, 13.11.2011.

שלהן אושרו תוכניות מתאר מקומיות מעודכנות, ולהשית את המחיר הסביבתי על תושבי עיסאווייה, שועפט וענתא, ובהם התושבים המיוצגים על ידי המתנגדים א'-ד', שבשל מדיניות התכנון הנוכחית אינם יכולים ליהנות מתנופת הפיתוח הזאת.

74. בכך מקצינה התוכנית את האפליה התכנונית שתושבי השכונות הללו סובלים ממנה ממילא. השאלה שחברי הוועדה המחוזית צריכים לשאול את עצמם היא האם היו מאשרים תוכנית לאתר הטמנה גדול, הכולל גם מתקנים לטיפול בפסולת בניין ובפסולת יבשה, במרחק של 0 עד 40 מ' מבתי מגוריהם, עמוק בתוך תחום ההשפעה של אתר כזה? האם היו מסכימים לכך שאתר כזה, שפעילותו כרוכה בתנועה מאסיבית של משאיות ובמתקני גריסה, יוקם במרחק עשרות מטרים משכונת מגוריהם? אם התשובה על שאלה זאת תימצא בשלילה, יש להחיל אותו דין על תושבי עיסאווייה, שועפט וענתא, ולדחות את התוכנית שבנדון גם בשל המפגעים שהיא צפויה לגרום לרבים מהם.

75. בהקשר זה נזכיר את דבריו של נציג המשרד להגנת הסביבה, שאמר בדיון בוועדה המחוזית כי הניסיון במקומות אחרים מוכיח שבפועל, רמות הרעש וזיהום האוויר גבוהות מכפי שחזו ההערכות הסביבתיות שנעשו לפני אישור תוכנית לאתרי הטמנה.⁶⁷ כלומר, אם חוות הדעת הסביבתית עצמה מצביעה על מפלסי רעש חריגים או גבוליים בחלק מהמבנים הסמוכים לגבול התוכנית, יש לצפות שבמציאות מפלסי הרעש יהיו גבוהים עוד יותר. אף משיקולים אלה ולפי עקרונות של צדק חלוקתי יש לדחות את התוכנית שבנדון.

2.1. האתר לטיפול בפסולת יבשה: פגיעה בזכות ההתנגדות

76. סעיף 4.1.1(2) להוראות התוכנית מאפשר הקמת אתר לטיפול בפסולת יבשה בתא שטח 002. סעיף 6.1.9 קובע כי תנאי למתן היתר בנייה בתא שטח 002 יהיה הגשת תוכנית בינוי ועריכת נספח סביבתי נפרד. במלים אחרות, אין צורך בהפקדת תוכנית נוספת לאתר לטיפול בפסולת יבשה (למשל, גרוטאות וצמיגים), ודי בהגשת מסמכים שיאושרו על ידי הוועדה המקומית, בלי שלציבור הרחב, ובכלל זה למתנגדים א'-ה', יתאפשר להתנגד להם.

77. בדיון בוועדה המחוזית ציין עורך התוכנית בהגיונותו שתא שטח 002 "מתוכנן כרגע ברמה מתארית בלבד... שמרנו פה פשוט מקום... כרגע רק כתם, שעליו יצטרכו לעשות תוכנית נפרדת. לאשר את הדבר הזה".⁶⁸ ואכן, בחוות הדעת הסביבתית לא נבחנו ההשפעות הצפויות של האתר המוצע לטיפול בפסולת יבשה בתא שטח 002.

78. אם כן, מצד אחד, לפי עורך התוכנית, תא שטח 002 לטיפול בפסולת יבשה מתוכנן ברמה מתארית בלבד, ולכן תידרש תוכנית מפורטת נפרדת, שתופקד להתנגדויות הציבור, כדי לאפשר את מימושו. מצד שני, תוכנית 13900 עצמה לא מתייחסת לתא שטח 002 – שעלול ליצור מטרדים משמעותיים לשכונות הגובלות, ובמיוחד לשכונת עיסאווייה – כאל כתם ברמה מתארית, אלא מאפשרת את מימושו בלי צורך בהפקדת תוכנית נוספת. בכך מציעה התוכנית שבנדון לפגוע קשות בזכות ההתנגדות, שהוכרה בפסיקה כזכות בסיסית של הציבור וכעיקרון יסוד בהליכי התכנון.⁶⁹

3.1. הפארק העתידי: עלה תאנה או תוכנית של ממש?

79. בדיון בוועדה המחוזית הוצגה הקמת הפארק אחרי סיום ההטמנה בתא שטח 001 כאחת המטרות העיקריות של התוכנית. כדברי הגב' טל פרי מהמשרד להגנת הסביבה, "אנחנו

⁶⁷ עמ' 102 בתמליל הדיון בוועדה המחוזית, 2.1.2012.

⁶⁸ עמ' 57-58 בתמליל הדיון בוועדה המחוזית מחוז ירושלים, 2.1.2012. ור' גם עמ' 57 בחוות הדעת הסביבתית.

⁶⁹ עמ' 10112/02 אדם טבע ודין נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה – מחוז ירושלים ואח'.

רוצים שזה יהיה בהחלט פארק אינטנסיבי, שהציבור ישתמש בו, וזה המ, מטרת העל"י.⁷⁰ אלא שכפי שצוין בחוות הדעת הסביבתית, "הפארק העירוני יתוכנן ויוקם ע"י תוכנית בינוי מפורטת, שתאשר ע"י עיריית ירושלים במחלקות הרלוונטיות. התוכנית הנוכחית לתוכנית [13900] מייעדת את השטח להטמנת עודפי עפר ולשיקום נופי בלבד".⁷¹ ואכן, בהוראות התוכנית מדובר על "שיקום נופי לצורך הפיכת האתר לפארק לשימוש הציבור הרחב", ולא על הקמת הפארק עצמו.⁷²

80. לפי חוות הדעת הסביבתית, חלופת היפוך התבליט שאומצה בתוכנית שבנדון "מאופיינת בגבעה העולה בשיפוע של 30% מכביש מס' 1". חלופת הטמנה אחרת, שתיצור מדרון משופע ושטוח, נדחתה משום שהיא מאפשרת נפח הטמנה קטן יותר.⁷³ לפי הנחיות המשרד להגנת הסביבה, מינהל התכנון ומשרד הבינוי והשיכון, אין לתכנן שטח ציבורי פתוח המיועד לשימושים אינטנסיביים באזור ששיפוע הקרקע בו עולה על 10%,⁷⁴ ובתוכניות לפארקים ששטחם עולה על 100 דונם, שיפוע הקרקע לא יהיה יותר מ-10%.⁷⁵ כאמור, התמונה שהוצגה לוועדה המחוזית בדיון בהפקדת התוכנית היתה שאחרי סיום ההטמנה בתא שטח 001 הוא ישוקם ויהפוך לפארק אינטנסיבי. אלא שלאור שיפועי הקרקע המתוכננים, ספק אם ניתן יהיה בכלל להקים במקום פארק. גם אם הדבר יתאפשר, שטחו של הפארק העתידי יהיה קטן מכפי שהוצג בפני הוועדה המחוזית, בהינתן שלא ניתן לפתח שימושים אינטנסיביים בשיפוע העולה על 10%.

81. לפיכך, למרות שהפארק העתידי הוצג כמענה לצרכים של תושבי עיסאווייה וענתא,⁷⁶ התוכנית שבנדון לא מחייבת את הקמתו, ונראה ששיפועי הקרקע שיווצרו עקב הטמנת מיליוני מ"ק של עודפי עפר במקום לא יאפשרו ביצוע פארק בהיקף משמעותי. לאור זאת אין זה מופרך להניח שהפארק העתידי הוא לא יותר מאשר קונספט רעיוני המשמש כעלה תאנה להצדקת תוכנית פוגענית, המטילה על תושבי השכונות הגובלות נטל סביבתי ותכנוני כבד. נראה שהתגמול העתידי שהתוכנית מציעה כפיצוי על נטל זה (פארק גדול) לעולם לא יקום, באשר הנתונים שבבסיס התוכנית בכל הנוגע לנפחי ההטמנה ולשיפועי הקרקע שיווצרו מסכלים מלכתחילה כל סיכוי סביר למימושו.

4.1. השטח שממערב למחסום שועפט

82. בצדה המערבי, התוכנית כוללת שטח באדמות ראס ח'מיס שנמצא ממערב למחסום שועפט. באזור זה יש כאמור כמה מבנים הצמודים לקו הכתול של התוכנית או נמצאים במרחק מטרים ספורים ממנו, אשר משמשים למסחר ולמגורים. תשריט התוכנית מסמן את כל השטח הזה, הכלול בתא שטח 001, כאתר פסולת, למרות שנספח 1, שהוא נספח מנחה, לא מראה הטמנה ממערב למחסום שועפט.

83. ממפת המדידה שצורפה לחוות הדעת הסביבתית (איור 1.12) עולה שגובה פני הקרקע בשטח שממערב למחסום שועפט הוא כ-770 מ' מעל פני הים. מאחר שמדובר ממילא בגובה העולה על הגובה המירבי שהוועדה המחוזית קבעה להטמנה בתחום התוכנית (765 מ' מעל פני הים), נראה שגם התוכנית שבנדון לא מייעדת בפועל שטח זה להטמנה. לאור זאת, בהינתן

⁷⁰ עמ' 74 בתמליל הוועדה המחוזית מחוז ירושלים, 2.1.2012.

⁷¹ עמ' 56 בחוות הדעת הסביבתית. ור' גם שם, עמ' 71.

⁷² סעיפים 4.1.1(4), 4.1.2(ה) ו-6.1.4 להוראות התוכנית.

⁷³ עמ' 44 בחוות הדעת הסביבתית.

⁷⁴ המשרד להגנת הסביבה – אשכול מדיניות ותכנון אגף סביבה עירונית, משרד הפנים – מינהל התכנון, משרד הבינוי והשיכון – מינהל תכנון והנדסה, אגף האדריכל הראשי, שטחים ציבוריים פתוחים בערים: מדריך לתכנון, מאי 2008, עמ' 33.

⁷⁵ שם, עמ' 76.

⁷⁶ עמ' 75 בחוות הדעת הסביבתית.

שמדובר בשטח המנותק מבחינה תפקודית משאר חלקי התוכנית ומאחר שיש בצמידות אליו שימושים עירוניים אינטנסיביים של מגורים ומסחר, לא ברור מדוע הוחלט לכלול את השטח המערבי בתחום התוכנית. בכל מקרה, שטח זה לא מתאים להטמנה או לטיפול בפסולת בניין/פסולת יבשה, וכל שימוש שיעשה בו למטרות אלו צפוי לפגוע קשות באיכות החיים של התושבים המתגוררים במרחק מטרים ספורים משם.

84. במקטע המערבי של התוכנית אין כיום מבנים, למעט מבנה ישן וריק המסומן להריסה. כמו שכונת עיסאווייה, גם שכונת ראס ח'מיס, שבה מתגוררים כ-30,000 תושבים, סובלת ממצוקה תכנונית קשה. בשכונה זאת אין אפילו בית ספר ציבורי אחד – לא יסודי, לא חטיבת ביניים ולא בית ספר תיכון. השטח שמדרום לדרך ענתא וממזרח לכביש 13 מהווה איתור מתאים להקמת בית ספר ציבורי, שתושבי ראס ח'מיס זקוקים לו מאוד. תחת זאת, התוכנית שבנדון מציעה לסגור בפניהם אפשרות זאת על ידי ייעוד שטח זה לאתר פסולת.
85. ככל שיוחלט לאשר את התוכנית שבנדון למרות עמדת המתנגדים, חרף הפגמים הקשים שנפלו בה ועל אף פגיעתה הקשה בתושבים הגובלים ובכלל הציבור באזור, תתבקש הוועדה המחוזית לכל הפחות לתקן את הקו הכחול של התוכנית ולגרוע ממנה את השטח שממערב למחסום שועפט. את השטח שייגרע יש לתכנן, בשיתוף עם תושבי ראס ח'מיס, לצורך מבני חינוך ושימושים אחרים לטובת השכונה.

ז. היבטים סביבתיים

ז.1. לא נעשתה בחינת חלופות אמיתית

86. סעיף 18 להוראות תמ"א 4/16 קובע כי הוועדה המחוזית מוסמכת "לאשר תוכנית מפורטת לאתר המיועד לסילוק ו/או טיפול בפסולת יבשה" [כדוגמת התוכנית שבנדון] רק לאחר "שבתנה את מיקומו של האתר בראייה אזורית כוללת, לרבות התייחסות למאפייני הביקוש ותפרושתם ולאחרים הפוטנציאליים המוצעים בתוכנית האב המחוזית לפסולת יבשה ו/או שייבחנו על פי הקריטריונים שנקבעו בתוכנית האב".
87. בשנים 2002-2005 הכינו המשרד להגנת הסביבה ומשרד הפנים תוכנית אב לטיפול בפסולת יבשה במחוז ירושלים, היא תוכנית האב שהוזכרה לעיל. ב-4.4.2006 דנה הוועדה המחוזית מחוז ירושלים בתוכנית האב והחליטה לאמץ אותה.⁷⁷
88. תוכנית האב מציעה פתרון מערכתי לבעיית הפסולת היבשה (לרבות עודפי עפר) במחוז ירושלים. היא מתווה שורת צעדים, החל בהפתחה במקור, דרך שימוש חוזר ומחזור וכלה בהטמנה, שמוצגת כפתרון שהוא בעדיפות האחרונה, אשר אותו יש לנקוט רק אחרי מיצוי כל האפשרויות האחרות. כן קובעת תוכנית האב עדיפות להקמת אתרי הטמנה בשטחים מופרים כמו מחצבות ובורות נטושים.⁷⁸
89. בתוכנית האב נבחנו 21 אתרים פוטנציאליים להטמנת פסולת יבשה. נחל אוג לא נמנה עם 21 האתרים שנבחנו – עובדה המעידה כאלף עדים שלדעת עורכייה של תוכנית האב, אתר זה לא ראוי לשמש להטמנת עודפי עפר. מבין 21 האתרים שנבחנו, תוכנית האב המליצה על שבעה אתרים להטמנת עודפי עפר, מהם שלושה בתחום המוניציפלי של ירושלים ואחד בתחום המועצה האזורית מטה יהודה.⁷⁹
90. בינואר 2009 פרסם מינהל מקרקעי ישראל סקר נוסף על סילוק עודפי עפר במחוז ירושלים. הסקר בתן 20 אתרי הטמנה פוטנציאליים, ובהם גם אתר נחל אוג, והמליץ על קידום

⁷⁷ פרוטוקול החלטות מסי' 2006003 של הוועדה המחוזית מחוז ירושלים, 4.4.2006, עמ' 3-4.

⁷⁸ המשרד להגנת הסביבה ומשרד הפנים, תוכנית אב לפסולת יבשה – מחוז ירושלים, 2006, עמ' 8, 15, 27-29.

⁷⁹ שם, עמ' 41.

תוכניות לשבעה מבין 20 האתרים שנבחנו; נחל אוג לא היה בין האתרים שהומלצו לקידום.⁸⁰ יצוין כי בסקר של מינהל מקרקעי ישראל דובר על אתר הטמנה בן 150 דונם בנחל אוג (לעומת יותר מ-405 דונם בתוכנית שבנדון), ועל נפח הטמנה מירבי של 2 מיליון מ"ק (לעומת 5 עד 8 מיליון מ"ק בתוכנית 13900).

91. בחוות הדעת הסביבתית של התוכנית שבנדון נטען כי הסיבה היחידה שבגינה המליץ מינהל מקרקעי ישראל שלא לפתח אתר להטמנת עודפי עפר בנחל אוג היא העובדה שמדובר בקרקע בבעלות פרטית.⁸¹ אולם עיון בסקר של מינהל מקרקעי ישראל מלמד שהבעלות הפרטית על הקרקע לא היתה הסיבה היחידה לכך. אתר נחל אוג קיבל ניקוד נמוך גם לפי קריטריונים נוספים, כמו קרבה רבה (פחות מ-100 מ') מבתי מגורים.

92. בשתי עבודות נוספות לזיהוי אתרים פוטנציאליים להטמנת עודפי עפר, שנעשו על ידי חברת גיא-פרוספקט בשנים 2003 ו-2005, אתר נחל אוג כלל לא נבחן וממילא לא הומלץ.⁸² אם כן, מבין ארבע העבודות שנערכו בנושא, בשלוש נחל אוג לא נבחן כאתר פוטנציאלי להטמנת עודפי עפר. בעבודה היחידה שבה נבחן האתר, הוא נפסל מאחר שלא עמד בקריטריונים שנקבעו כתנאי לקידומו הסטטוטורי של אתר שכזה.

93. כך או כך, תמ"א 4/16 מחייבת בחינה של חלופות מיקום לפני הפקדתה של כל תוכנית לאתר הטמנת. למרות זאת, הבחירה באתר נחל אוג נעשתה בלי בחינה אמיתית של חלופות מיקום. ב-24.7.2011 העביר חמי שטורמן מלשכת התכנון המחוזית מחוז ירושלים הערות לחוות הדעת הסביבתית שהוכנה לתוכנית 13900. בהערותיו ציין מר שטורמן כי "לפני שנכנסים לעומקה של התוכנית וכדי להכריע בדילמות הלא פשוטות המתוארות לעיל [היפוך תבליט "ושינוי מהותי בנוף הקדומים של הרי ירושלים"], חייבים להשתכנע ביתרונות המיקום המוצע ביחס לאתרים אחרים באמצעות הערכת חלופות. המסמך הסביבתי מתייחס לחלופות מיקום בסעיף 2.1.3, בשורה אחת בלבד, בה נכתב כי "עיריית ירושלים, באמצעות המחלקה לאיכות הסביבה, בחנה במשך מספר שנים חלופות למיקום אתר הטמנה לעודפי עפר". איזה חלופות? האם נגזרות ממסמכי המדיניות? כיצד הוערכו ומה היה משקלם היחסי מול אתר זה? לא כתוב".⁸³

94. במענה לטענות אלו השיב גלעד חזן מחברת גיא-פרוספקט שערכה את התוכנית כי בשל המחסור החריף באתרי הטמנה לעודפי עפר בירושלים ובסביבותיה, "נדרש פתרון מהיר", ועל כן נבחנו רק אתרים פוטנציאליים בתחום המוניציפלי של העיר. מסיבה זאת לא נבדקו חלופות שהומלצו בתוכנית האב ובסקר שערך מינהל מקרקעי ישראל, שמיקומן הוא מחוץ לתחום המוניציפלי של ירושלים. מר חזן הוסיף כי המחלקה לאיכות הסביבה בעיריית ירושלים ניסתה לקדם אתרי הטמנה אחרים בתוך העיר, ובהם מחצבות גילה שהומלצו בתוכנית האב,⁸⁴ אלא שהדבר נמנע עקב התנגדויות תושבים ובעיות אחרות, ועל כן הוחלט להכין את התוכנית לאתר בנחל אוג.⁸⁵

95. לפיכך, ובניגוד לנדרש לפי תמ"א 4/16, ההחלטה בדבר הפקדת התוכנית התקבלה בלי שנעשתה בחינה אמיתית של חלופות מיקום; תוך התעלמות מאתרים הנמצאים מחוץ לתחום המוניציפלי של ירושלים, אשר הומלצו בתוכנית האב ובעבודות אחרות; ותוך פסילת אתרים פוטנציאליים אחרים בתוך הגבול המוניציפלי של העיר, בין היתר בשל התנגדות שכנים. מתרחיש זה עולה לכאורה כי מגישת התוכנית, המחלקה לאיכות הסביבה

⁸⁰ מינהל מקרקעי ישראל – אגף תכנון ופיתוח, סילוק עודפי עפר במחוז ירושלים, ינואר 2009.

⁸¹ עמ' 28 בחוות הדעת הסביבתית.

⁸² ר' עמ' 25-26 בחוות הדעת הסביבתית.

⁸³ חמי שטורמן, מכתב לגבי תמי בולר – סגנית מתכנתת מחוז ירושלים, 24.7.2011.

⁸⁴ עמ' 41 בתוכנית האב.

⁸⁵ גלעד חזן מחברת גיא-פרוספקט, מכתב לגבי תמי בולר – סגנית מתכנתת מחוז ירושלים, 13.11.2011.

בעיריית ירושלים, סבורה שכאשר מדובר בתושבי השכונות הערביות של מזרח העיר, התנגדות שכנים היא שיקול משני שניתן להתעלם ממנו; ואילו כאשר מדובר באתרי הטמנה פוטנציאליים בשכונות יהודיות כמו גילה, יש לייחס משקל רב להתנגדות התושבים, עד כדי עצירת תכנונם של אתרי הטמנה – גם כאשר מדובר באתרים שהומלצו בתוכנית האב.

96. אי ביצועה של בחינת חלופות אמיתית בהליכי קידומה של התוכנית הבעייתית ממילא מהווה פגם יסודי. אף מטעם זה יש לדחות את התוכנית שבנדון.

2. לפי הקריטריונים של תוכנית האב, אתר נחל אוג נמצא בעדיפות נמוכה

97. כאמור, תמ"א 4/16 לא פוסלת על הסף אפשרות לאישור תוכנית מפורטת לאתר הטמנה שלא נבחן בתוכנית האב, אבל מתנה זאת בכך שהאתר שייבחר ייבחן לפי הקריטריונים שנקבעו בתוכנית האב ויימצא מתאים.

98. נספח 11 לתוכנית האב מפרט את הקריטריונים לבחינת אתרי הטמנה לעודפי עפר ואת המשקל היחסי של כל קריטריון וקריטריון. למען הנוחות, הנספח מצורף לכתב התנגדות זה בעמ' 24. טבלה 1 שלהלן מציגה את הניקוד שקיבל אתר נחל אוג לפי קריטריונים אלה: 52.2 נקודות מתוך 100 נקודות אפשריות. לשם השוואה, מבין שבעת האתרים שהומלצו בתוכנית האב, האתר שקיבל את הניקוד הגבוה ביותר זכה ל-74.6 נקודות, והאתר בדירוג האחרון קיבל 57.4 נקודות. ממוצע הניקוד של שבעת האתרים המומלצים היה 65.3, ומחצבות גילה שהוזכרו לעיל קיבלו 67 נקודות.⁸⁶

טבלה 1: הניקוד לאתר נחל אוג לפי הקריטריונים של תוכנית האב

הקריטריון (בסוגריים: משקל יחסי)	הניקוד	הקריטריון (בסוגריים: משקל יחסי)	הניקוד	ניקוד סופי (מס' נקודות כפול המשקל היחסי של הקריטריון)
הפרת השטח (17)	0.4	רגישות נופית (10)	0.5	11.8
נפח הטמנה זמין (8)	1	מרחק משימושים רגישים (12)	0.3	11.6
נצפות (7)	0.5	מרחק ממוקדי ייצור פסולת (15)	1	18.5
דרך גישה (5)	0	מפגעים סביבתיים הנגרמים על ידי דרך הגישה (2)	1	2.0
אישור ועדה (2)	0.8	התנגדויות צפויות (10)	0.1	2.6
בעלות (8)	0.3	מצב סטטוטורי (4)	0.7	5.2
ניקוד כולל				52.2

⁸⁶ עמ' 142 בתוכנית האב.

99. אם כן, גם המסלול החלופי שתמ"א 4/16 מאפשרת – בחינת האתר המוצע, שלא נכלל בתוכנית האב, לפי הקריטריונים שנקבעו בה – מצביע על עדיפות נמוכה לאתר זה, בשל צירוף של גורמים כמו קרבה לשימושים רגישים, בעלות פרטית על הקרקע והשימוש בשטח מופר רק בחלקו.

3.1. התוכנית סותרת את יעדיה של תוכנית האב ואת הנחיות מינהל התכנון ומעודדת הטמנה

100. כאמור, תוכנית האב דוגלת בצמצום כמויות עודפי העפר שיופנו להטמנה, על ידי הפחתה במקור, שימוש חוזר ומחזור. עמדה זאת היא גם המדיניות הרשמית של המשרד להגנת הסביבה⁸⁷ ואומצה לאחרונה בהנחיות מינהל התכנון לטיפול בחומרי חפירה ומילוי. הנחיות אלו הציבו יעד של שימוש חוזר ומחזור ב-97.8 אחוזים מכמויות עודפי העפר המיוצרות עד שנת 2040, כך שהכמות שתופנה להטמנה תהיה 2.2 אחוזים בלבד.⁸⁸ בהנחיות צוין כי "מתן מענה באמצעות הטמנת עודפי חפירה באתר ייעודי [כמוצע בתוכנית שבנדון] הינו בעדיפות האחרונה... פתרון זה ראוי רק לאחר שמוצו כל האפשרויות ולא אותרו פתרונות אחרים".⁸⁹
101. לפי חוות הדעת הסביבתית המצורפת לתוכנית, נפח ההטמנה באתר נחל אוג יהיה כ-500,000 מ"ק עודפי עפר בשנה.⁹⁰ זוהי כמות עודפי העפר השנתית המשוערת שמוצרת בירושלים, אף כי קיימות הערכות גבוהות יותר (עד 2 מיליון מ"ק בשנה).⁹¹ כלומר, התוכנית מציעה שרוב עודפי העפר שמוצרים בעיר יופנו להטמנה, ובכך היא מאמצת את הפתרון שנמצא "בעדיפות האחרונה" ושהינו הגרוע ביותר מבחינה סביבתית. למען הסר ספק, המתנגדים מכירים בכך שקיים צורך באתר הטמנה לעודפי עפר באזור ירושלים, אלא שגודלו של האתר ונפחי ההטמנה בו צריכים לתאם את מסמכי המדיניות הדוגלים בצמצום דרסטי בכמות העפר המופנית להטמנה.
102. לפי הנחיות מינהל התכנון, אחרי שימוצו אפשרויות אחרות (שימוש חוזר, מחזור וכו'), הכמות הכוללת של עודפי עפר להטמנה בכל רחבי ישראל תגיע ל-330,000 מ"ק בשנה, מהם 130,000 מ"ק מפיתוח עירוני והשאר מפרויקטים של תשתיות ארציות.⁹² התוכנית שבנדון מציעה להקים אתר שבו יוטמנו בכל שנה עודפי עפר שמקורם בעיר ירושלים לבד בהיקף של 500,000 מ"ק, יותר מנפח ההטמנה שמינהל התכנון צופה לישראל כולה, אם יינקטו הצעדים הנדרשים כדי לצמצם למינימום את כמות עודפי העפר שתופנה להטמנה.
103. כדי לבחון את כמות עודפי העפר בירושלים שלא יהיה מנוס מלהפנותה להטמנה, אימצנו את ההערכה הגבוהה ביותר לגבי נפח עודפי העפר המיוצרים כיום (2 מיליון מ"ק בשנה). יישום הצעדים הקבועים בתוכנית האב ובהנחיות מינהל התכנון וצמצום כמות עודפי העפר שתופנה להטמנה ל-2.2 אחוזים מכמות עודפי העפר הראשונית יובילו למצב שבו יהיה צורך להטמין בכל שנה 44,000 מ"ק (2.2 אחוזים מ-2 מיליון מ"ק). מדובר כמעט בלי ספק בהערכת יתר, שכן נראה שכמות עודפי העפר המיוצרת בירושלים קטנה מ-2 מיליון מ"ק.
104. אם כן, התוכנית שבנדון מציעה להטמין בכל שנה 500,000 מ"ק עודפי עפר, פי 11 ויותר מנפח ההטמנה שידרש אם יינקטו הצעדים שפורטו בהנחיות מינהל התכנון. נקודת ההנחה של התוכנית היא אפוא שצעדים אלה לא יבוצעו ושלא יחול צמצום משמעותי בנפח עודפי

⁸⁷ "מדיניות הטיפול בפסולת", אתר המשרד להגנת הסביבה (www.sviva.gov.il). כניסה לאתר: 17.12.2012.

⁸⁸ מינהל התכנון במשרד הפנים, עריכת סקר והכנת מסמך מדיניות לטיפול בחומרי חפירה ומילוי, פברואר 2011, עמ' 4, 87.

⁸⁹ שם, עמ' 42-42.

⁹⁰ עמ' 58 בחוות הדעת הסביבתית.

⁹¹ בעבר גבתה עיריית ירושלים אגרה בגין טיפול בעודפי עפר. לפי תשלומי האגרה, ב-2002 נוצרו בעיר כ-420,000 מ"ק עודפי עפר. ר' עמ' 16 בתוכנית האב.

⁹² מינהל התכנון במשרד הפנים, עריכת סקר והכנת מסמך מדיניות לטיפול בחומרי חפירה ומילוי, פברואר 2011, עמ' 86.

העפר שיופנו להטמנה. לפיכך, התוכנית שבנדון, על נפח ההטמנה הגדול שהיא מציעה, היא תוכנית אנטי-סביבתית, מאחר שהיא מספקת תמריצים תכנוניים וכלכליים (אגרות הטמנה נמוכות שמתוכנן לגבות באתר)⁹³ להטמנה על פני צעדים חלופיים וידידותיים יותר לסביבה כמו הפחתה במקור, שימוש חוזר ומחזור. **מסקנה זאת אינה תלויה במיקום האתר, אלא נובעת ממאפייניו האינהרנטיים: נפח הטמנה גדול במיוחד ועלויות הטמנה נמוכות שמעודדות שימוש בחלופה אנטי-סביבתית. גם מסיבה זאת יש לדחות את התוכנית.**

ה. שונות

105. סעיף 6.7 להוראות התוכנית קובע כי "יותר שינוי מיקומן של התשתיות ההנדסיות והתפעוליות באתר ללא צורך בהגשת בקשות חוזרות להיתר בנייה למעט בחלקים שעברו שיקום". לפי החוק ותקנות התכנון והבנייה (עבודה ושימוש הטעונים היתר), תשכ"ז-1967, ביצוע תשתיות הנדסיות ותפעוליות טעון היתר בנייה שיראה את מיקומן, כך ששינוי מיקומן של תשתיות שניתנו להם היתרים טעון אף הוא היתר, ותוכנית לא יכולה לפטור מחובה זו. תשתיות הנדסיות ותפעוליות עלולות לגרום מטרדים לתושבים בשכונות הגובלות, לרבות לתושבי שכונת השלום, ראס שחאדה, ראס ח'מיס ועיסאווייה. ביטול הדרישה לצורך בקבלת היתרי בנייה לעבודות אלו פירושו גם הסרת בקרה תכנונית וחסימת האפשרות הפתוחה בפני התושבים במקרים מסוימים להגיש ערר לוועדת הערר המחוזית נגד החלטת הוועדה המקומית ליתן היתרים שכאלה, ככל שתתקבל.

106. סעיף 7.2. להוראות התוכנית קובע כי אם לא יחל ביצוע התוכנית בתוך 15 שנים, יפקע תוקפה, אולם הוועדה המקומית רשאית להאריך פרק זמן זה. מדובר בהוראה פסולה. מצד אחד וכאמור לעיל, עורכי התוכנית טענו כי בשל הצורך בפתרון דחוף להטמנת עודפי עפר בירושלים לא היתה אפשרות לבצע בחינת חלופות שתכלול איתורים מחוץ לתחום המוניציפלי של העיר (רי' לעיל, עמ' 19). מצד שני ובה בעת, התוכנית עצמה מאפשרת שלא להתחיל בביצועה במשך 15 שנים, עם אפשרות להארכה נוספת בסמכות מקומית.

107. בכל מקרה אין זה סביר להותיר תוכנית שכזאת בתוקף במשך 15 שנים בלי שהוחל במימושה. הותרתה בתוקף פירושה מניעה מוחלטת לשימושים אחרים בשטח, כמו מבני תעסוקה ומבני ציבור שקיים בהם מחסור חריף בעיסאווייה ומבני חינוך חיוניים שאינם קיימים בשכונת ראס ח'מיס בשועפט. ככל שיוחלט לאשר את התוכנית שבנדון בניגוד לדעתנו, יש לקבוע כי במקרה שלא יוחל במימושה בתוך שנה ממועד אישורה, יפקע תוקפה והיא תיחשב כמבוטלת.

לאור כל האמור לעיל נבקשכם לדחות את התוכנית שבנדון ולקדם את תכנון אזור נחל אוג תוך שימור הטופוגרפיה הטבעית שלו, תוך שיתוף ציבור אמיתי, לפי כל כללי הדין ומתוך התחשבות בצורכי הפיתוח של השכונות הסמוכות, עיסאווייה, ראס ח'מיס ושכונת השלום. שכונות אלו סובלות ממצוקה תכנונית מתמשכת, שהיא תוצאה של "הזנחה של שנים רבות על ידי מערכות התכנון והחוק בישראל", כפי שניסחה זאת עיריית ירושלים עצמה במסמך מדיניות מ-2009.⁹⁴

⁹³ ר' עמ' 61 בתמליל הדין בוועדה המחוזית מחוז ירושלים, 2.1.2012, שם ציין בהגינותו עורך התוכנית כי ככל ש"האתר הזה יהיה אטרקטיבי כלכלית", כך יגדל נפח עודפי העפר שיוטמנו בו.

⁹⁴ עיריית ירושלים, "הסדרה כלל מערכתית של עבריינות הבניה בירושלים", 13.12.2009, סעיף 2.

אנו שומרים לעצמנו את הזכות להרחיב בנושאים שפורטו לעיל ולהוסיף עליהם ככל שיידרש
במהלך הדיון בהתנגדויות.

בברכה,

ניר קאן

ניר שלו,

עמותת "במקום"

