

Ministry of Justice



מדינת ישראל
State of Israel

משרד המשפטים

ז' סיון, תשע"ב
28 מאי, 2012

תשדורת פקסימיליה

מאת: Jonathan Haimi
מספר פקס:
מספר טלפון:
מחלקה:
כתובת:

JonathanH@justice.gov.il :Email

מס' העמודים כולל עמוד זה: 36

אל: '026223052'
שם החברה:
מספר הפקס: 026223052

מכותב:

'048677629', 048677629; '046898801', 046898801; '048623868', 048623868;
'026264770', 026264770; '036206950', 036206950; '046353619', 046353619;
'046257951', 046257951;

הערות:

תגובת המדינה בעניין המפחמות באיר"ש (עתירות מאוחדות)

מסמך זה אינו חתום היות ונשלח במודם/פקס

עוה"ד יונס פאייז
עוה"ד כיסרא קבהא
עוה"ד מועין עודה
עוה"ד מיכאל ספרד / עוה"ד אבישר לב
עוה"ד סאלימן שאהין
עוה"ד עמיר פישר
עוה"ד דן נחניאלי
עוה"ד גו'בראן ג'ובראן
עוה"ד מנחם גידרון

שלום רב,

מצ"ב תגובת המדינה בעניין שלעיל. התגובה נשלחת אליכם ללא נספחים (עקב כמות הנספחים הגדולה, ועקב קיומם של נספחים הכוללים מפות ותצלומים). עותק קשיח של הנספחים נשלח אליכם בדואר באמצעות שליח, ויגיע בקרוב.

בברכה,

יונתן חיימי, סטודנט במחלקת הבג"צים,
פרקליטות המדינה, מחלקת הבג"צים,
טל': 026466743 פקס: 026467011
jonathanh@justice.gov.il

בג"ץ 7677/10
בג"ץ 3682/11
בג"ץ 4745/11
בג"ץ 4674/11
בג"ץ 7804/11
בג"ץ 9547/11
בג"ץ 2277/12

קבוע: 4.6.12

בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

חסן יוסף זיד ואח'

על ידי ב"כ עוה"ד יונס פאייז
 כפר עארה, ת.ד. 887
 טלפון: 04-6353665 ; פקסי: 04-6353619

העותרים בבג"ץ 7677/10

עזיז קבהא ואח'

על ידי ב"כ עוה"ד כיסרא קבהא
 כפר עין אל סהלה
 טלפקס: 04-6257951

העותרים בבג"ץ 3682/11

מחמוד אבו בכר

על ידי ב"כ עוה"ד יונס פאייז
 כפר עארה, ת.ד. 887
 טלפון: 04-6353665 ; פקסי: 04-6353619

העותר בבג"ץ 4674/11

נדמי אבו בכר ואח'

על ידי ב"כ עוה"ד מועין עודה ו/או אחרים
 ממרכז ירושלים לזכויות האדם (ע"ר)
 ת.ד. 20166, ירושלים

העותרים בבג"ץ 4745/11

טלפון: 02-6272982 ; פקסי: 02-6264770

המאם עטאטרה ו-21 אח'

על ידי ב"כ עוה"ד מיכאל ספרד ועו"ד אבישר לב
 מרח' יהודה הלוי 45 תל-אביב
 טלפון: 03-6206947 ; פקסי: 03-6206950

העותרים בבג"ץ 7804/11

נאיד מחמד אבו בכר ואח'

על ידי ב"כ עוה"ד סלימאן שאהין ואח'
 ממרכז ירושלים לסיוע משפטי ולזכויות אדם
 רח' אבן בטוטה 14, ירושלים
 טל: 02-6272982 ; פקס: 02-6264770

העותרים בבג"ץ 9547/11

1. ריחן – מושב שיתופי של העובד הציוני להתיישבות חקלאית

2. רגבים

על ידי ב"כ עוה"ד עמיר פישר

מרח' המלך ג'ורג'י 33 ירושלים 94261
 טלפון: 02-6223676 ; פקסי: 02-6223052

העותרים בבג"ץ 2277/12

1. שר הבטחון**2. ראש המנהל האזרחי****3. מועצת התכנון העליונה באזור יהודה ושומרון****4. ועדת המשנה לפיקוח באזור יהודה ושומרון**

על ידי פרקליטות המדינה,

משרד המשפטים, ירושלים

טלפון: 02-6466450; פקס: 02-6467011

המשיבים 1-4**5. מועצה אזורית מנשה****6. קיבוץ מצר**

על ידי ב"כ עוה"ד דן נתליאלי ואח'

רח' ביאליק 12, חיפה

טלפון: 04: 8668860; פקס: 04-8677629

7. המועצה המקומית פרדס חנה כרכור

על ידי ב"כ עוה"ד ג'ובראן ג'ובראן ואח'

רח' אחד העם 13 חיפה

טל: 04-8666670; פקס: 04-8623868

8. מצפה אילן- אגודה שיתופית חקלאית להתיישבות קהילתית**עמית נצר**

על ידי עוה"ד מנחם גדרון ואח'

חורש האלונים 18 רמת ישי

טל: 04-6898890; פקס: 04-6898801

9. עיריית חדרה

על ידי עוה"ד נעמה אקסלרד-דרוקמן

ת.ד. 16 חדרה 38100

טל: 04-6303209; פקס: 04-6303209

המשיבים 5-9**תגובה לעתירות מטעם המשיבים 1-4**

בהתאם להחלטת כב' השופט (כתארו אז) א' גרוניס מיום 30.1.12, להחלטת כב' השופטת מ' נאור מיום 24.5.12, לבקשה להארכת מועד קצרה מיום 28.5.12, ולקראת הדיון הקבוע בעתירות, מתכבדים המשיבים 1-4 (להלן: "המשיבים") להגיש תגובה לעתירות מטעמם, כדלקמן:

פתח דבר

1. עניינן של העתירות שבכותרת הינו בפעילות "מתקנים" לייצור פתם (להלן: "מפחמות") באזור צפון השומרון. המפחמות נשוא העתירות ממוקמות כולן בשטח C – בסמוך לכפרים הפלסטינים יעבד, זבדה וברטעה ובסמוך ליישובים ישראלים – מבוא דותן, מצפה אילן ריחן, חרמש ויישובים נוספים.

2. העתירות בבג"ץ 7677/10, 3682/11, 4745/11, 4674/11, 7804/11 ו-9547/11 הוגשו בשם פלסטינים, תושבי האזור, מחזיקי המפחמות הנמצאות בשטח C. במסגרת עתירות אלה מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיבים להמנע מביצוע פעולות להריסת המפחמות; להמנע מזימון העותרים לדיונים בפני ועדת המשנה לפיקוח של מועצת התכנון העליונה (להלן: "ועדת המשנה לפיקוח"); ולאשר בקשות להיתרי בניה שהוגשו על ידי חלק מן העותרים להמשך הפעלת המפחמות. עוד טוענים העותרים, כי המפחמות הינן מקור הפרנסה העיקרי של תושבי האזור, וכי יש למצוא להם מקום עבודה חלופי בטרם סגירת המפחמות, או לחלופין, כאמור לעיל, לבטל את צווי ההריסה שהוצאו למפחמות.

3. העתירה בבג"ץ 2277/12 הוגשה מטעם מושב ריחן ותנועת רגבים, ובמסגרתה מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיבים ליתן טעם מדוע אינם נוקטים בהליכי אכיפה כנגד בעלי המפתחות – בין היתר בתפיסת ערימות גזרי העץ היוצרות את המפתחות.
4. כאמור, לעתירות אלה צורפו כמשיבים המועצה האזורית מנשה וקיבוץ מצר, המועצה המקומית פרדס חנה כרכור, האגודה שיתופית מצפה אילן ועיריית חדרה. בתמצית, במסגרת בקשות ההצטרפות נטען, כי הפעלת המפתחות גורמת למפגעים סביבתיים ובריאותיים, ובכלל זה פגיעה קשה בסביבה ונוק בלתי הפיך לכלל תושבי הסביבה הן באזור יהודה ושומרון (להלן: "איו"ש" או "האזור"), הן בישראל, פלסטינים וישראלים כאחד.
5. בפתח הדברים נבקש לעדכן, כי בסיוור שנערך לאחרונה על ידי יחידת הפיקוח של המנהל האזרחי (להלן: "יחידת הפיקוח") התברר כי כלל המפתחות מושא תיקי בג"ץ 4745/11, בג"ץ 4674/11 ובג"ץ 9547/11 פוגו באופן עצמאי על ידי המחזיקים, ובחלק מן המקומות הקרקע אף נחרשה לשם הכנתה לעיבוד חקלאי. לפיכך, נראה כי הדיון בעתירות הללו ממילא התייתר ודין להימחק.
6. בקליפת אגוז, עמדת המשיבים הינה כי דין העתירות להידחות בהעדר עילה להתערבות בהחלטות המנהל האזרחי ורשויות התכנון להפסקת פעילותן של המפתחות, אשר נבנו ללא היתר כחוק ומהוות מפגע סביבתי קשה ומתמשך לתושבים פלסטינים וישראלים כאחד. יובהר, כי המפתחות פועלות אף בימים אלה וממשיכות להוות מפגע סביבתי קשה ביותר. לשיטת המשיבים יש להביא להפסקת פעילותן בהקדם האפשרי.
7. במסגרת פירוט הרקע העובדתי הרלבנטי, נפתח בהסבר מהי מפחמה וכיצד היא פועלת; נעמוד על מיקומן הגיאוגרפי של המפתחות בשטח האזור; ונפרט את המפגעים הסביבתיים הקשים הנוצרים כתוצאה מפעילותן.
- לצד זאת, נתאר את עבודת המטה שנעשתה במנהל האזרחי, בשיתוף המשרד להגנת הסביבה, באשר לפעילותן של המפתחות באזור יהודה ושומרון, ובכלל זה הניסיונות שנעשו להסדרת פעילותן על-ידי מציאת חלופות פחות מזהמות, תוך הידברות בעניין עם גורמים בכירים ברשות הפלסטינית.
- בהמשך הדברים, נסביר מדוע החלופות שהועלו לא הבשילו לכדי פתרון הולם, ונפרט את פעולות האכיפה שנוקט המנהל האזרחי לשם הפסקת פעילותן של המפתחות, וזאת הן במישור התכנוני הן במישורים נוספים. במסגרת זו, נציג את פעולות האכיפה הספציפיות שנעשו ביחס למפתחות מושא העתירות שבכותרת, וכן את ההליכים שהתקיימו בעניין בפני רשויות התכנון במנהל האזרחי.
8. לאחר מכן, נפרט את המסגרת הנורמטיבית הרלבנטית, ובכלל זה סמכויות האכיפה השונות שבהן נקטו המשיבים לשם הפסקת פעילותן של המשיבות, וכלי אכיפה אפשריים נוספים להתמודדות עם הפעלתן; כל זאת בשם לב לשיקולים הסביבתיים העומדים על הפרק. לבסוף, נציג את עמדת המשיבים, שעיקרה כי דין העתירות להידחות בהעדר עילה להתערבות בהחלטות המשיבים להוציא צווי הריסה למפתחות.

רקע עובדתיעל פעילות המפחמות

9. בתמצית, מפחמה הינה פלטפורמה לייצור פחמים מערמות גזרי עץ באמצעות פירוליזציה (פירוק כימי באמצעות חום), במספר שלבים מרכזיים. להלן נפרט את שלבי פעולת המפחמה, כפי שתוארו בדוחות המקצועיים השונים, עליהם נפרט בהמשך תגובה זו.

השלב הראשון, הינו יישור הקרקע, פריקת גזרי העץ וייבושם לפרק זמן של כשבועיים עד חודש ימים. בשלב השני, גזרי העץ נחתכים לאורך של כ-40 ס"מ ומרוכזים בערימה אחת, שבליבה שאריות של עץ שרוף למחצה. ערימה ממוצעת יכולה להכיל כ-50 טונות עץ, הפרוסים ברדיוס של כ-3.5 מטרים, ומיתמרים לגובה של כ-6 מטרים. בשלב השלישי, הערימה מכוסה בשכבת קש מהודקת בעובי של כחצי מטר, אותה מרטיבים על-ידי התזת מים שפירים, ולאחר מכן מכוסה הקש בשכבת אדמה בעובי של 3-4 ס"מ. לבסוף, מדליקים את שאריות העץ במרכז הערימה. בשלב הרביעי, כיממה לאחר הבערת הערימה, יוצרים באופן מבוקר חורים בערימה, שמרחקם כחצי מטר מראש הערמה, לשם הכנסת חמצן והאצת הבעירה. הליך הבעירה אורך כשלושה שבועות, ומשתנה בהתאם לעונת השנה, גודל הערימה וסוג העץ. **כבר עתה נציין, כי בתהליך זה נפלטות כמויות גדולות של עשן לבן מחניק וריח חריף של שריפה. בנוסף, כתוצאה מפעילות המפחמות עלול להגרם נזק גם למקורות מים ולקרקע.**

בשלב החמישי, כאשר ערימת העץ מגיעה לכמחצית גודלה המקורי, מקררים את ערימת הפחם באמצעות התזת מים שפירים, כיסוי הערימה בשכבת אדמה, והידוקה באמצעות יריעת ניילון לצורך סגירתה באופן הרמטי. הערמה מתקררת במשך 7-10 ימים נוספים. **יודגש, כי גם בתהליך זה של כיבוי המפחמה נפלטות כמויות גדולות של עשן וריח שריפה.** בתום התהליך, מפורקת המפחמה, והפחמים נארזים בשקים לצורך שיווקם. פעילות המפחמות בשיאה בחודשי האביב והקיץ, והערכת הייצור של המפחמות באזור צפון השומרון בתקופה זו עומדת על כ-400 טונות פחם בחודש.

10. בשנים האחרונות, פעילות המפחמות בצפון השומרון מתבססת למעשה כמעט לחלוטין על אספקת גזרי עץ מישראל. לרוב מדובר בגזמים של עצי הדר ואבוקדו שנעקרו או נגזמו מפרדסים ומטעים בתחום מדינת ישראל. גזרי העץ נמכרים לבעלי המפחמות, והובלתם נעשית במשאיות כבדות הנושאות כ-15 טון גזם בכל משאית. יוער, כי מאחר ושינוע גזרי העץ למפחמות מבוצע באמצעות משאיות כבדות, על המפחמות להיות אפוא ממוקמות בסמוך לדרך גישה, המאפשרת את פריקת גזרי העץ בסמוך למפחמות.

11. יוצא אפוא, כי תהליך ייצור הפחם באמצעות המפחמות נמשך מספר שבועות. כפי שיפורט להלן, במהלך פעולת המפחמות, הן בתהליך הבערה והן בתהליך כיבוי המפחמה, נוצרים מפגעים סביבתיים קשים של ריח וזיהום אויר שעלולים לפגוע בכלל האוכלוסיה הסמוכה בשטח האזור ובישראל, פלסטינים וישראלים כאחד.

תצלומים המתעדים את תהליך פעילות המפחמות מצורפים ומסומנים מש/1.

מיקומן של המפחמות

12. על פי הערכת יחידת הפיקוח, בגזרת גנין (צפון השומרון) פועלים כיום כ-40 מתחמי מפחמות, מתוכם כ-7 מתחמים נמצאים בשטח C. על פי נתוני המנהל האזרחי, מרבית תעשיית המפחמות עברה בשנים האחרונות לשטח B, ולאמיתו של דבר, העותרים בעתירות דנו הינם מחזיקי המפחמות האחרונים שנתרו בשטח C.
13. כעולה מן המפה המצורפת כנספח מש/2, חלק מן המפחמות ממוקמות מערבית לכפרים זבדה ויעבד, מערבית לגדר הביטחון, ובתוך אזור מרחב התפר; וחלק מן המפחמות ממוקמות דרומית לכפרים האמורים, מזרחית לגדר הביטחון, קרי, בתחום אזור יהודה ושומרון שאינו מרחב התפר. מפה עליה מסומנות המפחמות מושא העתירות מצורפת ומסומנת מש/2.
14. זאת ועוד, כאמור לעיל, סיור שנערך לאחרונה בשטח העלה, כי כלל המפחמות שהיו ממוקמות מזרחית לגדר הביטחון, בתחום האזור שאינו מרחב התפר (קרי, המפחמות מושא תיקי בג"ץ 4745/11; בג"ץ 4674/11; בג"ץ 9547/11) פנו באופן עצמאי על ידי המחזיקים, ובחלק מן המקומות הקרקע אף נחרשה לשם הכנתה לעיבוד חקלאי (יוער, כי בשל טעות בעריכת המפה שצורפה כנספח מש/2 לעיל, לא סומנו במפה כלל המפחמות מושא תיקי בג"ץ 4745/11, 4674/11 ובג"ץ 9547/11 - ככאלו שנהרסו על-ידי המחזיקים).
- תצלומים מיום 16.5.12 של השטח בו היו ממוקמות המפחמות מושא תיקי בג"ץ 4745/11, בג"ץ 4674/11 ובג"ץ 9547/11 מצורפים ומסומנים מש/3 (יוער, כי תצלומים אלה מופיעים גם בדיסק הקשית, המצורף כמש/21 לתגובה זו).
15. בהקשר זה יוער, כי על פי הערכת המנהל האזרחי, התפתחות תעשיית המפחמות באזור מרחב התפר באה בעקבות השלמת גדר הבטחון באזור זה בשנת 2004. זאת משום שלאחר בניית גדר הביטחון נוצר קושי משמעותי לבעלי המפחמות להמשיך ולהעביר את גזרי העץ – המועברים על-פי רוב במשאיות כבדות – משטח ישראל. לפיכך, העתיקו בעלי מפחמות מסוימות את פעילותם לשטחי איו"ש הנמצאים בצד המערבי של גדר הבטחון – קרי באזור מרחב התפר, שבינו ובין שטח ישראל אין כל חיץ פיזי.
16. העותרים טוענים כי המפחמות פועלות באזור מזה עשרות שנים ואף לפני שנת 1967 באין מפריע. בעניין זה, נציין, כי הגם שפעילות המפחמות אינה בגדר תעשייה שהתגבשה באזור צפון השומרון רק בשנים האחרונות, הרי שהשוואת תצלומי אוויר משנת 1999 לעומת שנת 2011, מעלה כי לא נמצאה אינדיקציה לקיומן של המפחמות הפועלות כיום באזור מרחב התפר (המפחמות מושא תיקי בג"ץ 7804/11, בג"ץ 7677/10 ובג"ץ 3682/11) בשנת 1999, וככל הנראה אלו הועברו למיקומן הנוכחי במרחב התפר רק לאחר שהוקמה גדר הבטחון באזור זה.
- תצלומי אוויר משנת 1999 ו-2011 של השטח בו ממוקמות כיום המפחמות מושא תיקי בג"ץ 7804/11, בג"ץ 7677/10 ובג"ץ 3682/11 מצורפים ומסומנים מש/4.

על המפגע הסביבתי הנגרם מן המפחמות

17. כפי שתואר לעיל, בתהליך פעולת המפחמה, קרי בתהליך השליטה על הבעירה הארוכה של גזרי העץ ובתהליך כיבוי המפחמה, נפלטות כמויות גדולות של עשן וריח שריפה, אשר על-פי הניסיון הקיים גורמים למפגעים סביבתיים קשים ברדיוס של כ- 7 קילומטרים מן המפחמות, וכן להשפעות סביבתיות שליליות גם באזורים מרוחקים יותר.
18. במהלך השנים האחרונות החלו להגיע פניות רבות למנהל האזרחי ולמשרד להגנת הסביבה בעניין המפגע הסביבתי הנגרם מן המפחמות. זאת, הן מתושבי הסביבה הישראלים וחיילים המוצבים באזור, והן מצד תושבים פלסטינים, ובכלל זה מהארגון הבינלאומי "world vision". מרבית הפניות נעשו על ידי התושבים הישראלים באזור עמק דותן באזור, וכן על ידי תושבי פרדס חנה וחדרה. במסגרת פניות התושבים נטען, בין היתר, כי מפגעי הריח והעשן, הנגרמים מפעילות המפחמות, התגברו עם השנים והפכו את חיי התושבים באזור לבלתי נסבלים. לעניין תלונות מצידם של התושבים הפלסטינים, נבקש להפנות את בית המשפט הנכבד לסרט בן מספר דקות מטעם המנהל האזרחי, שפורסם באתר האינטרנט:
- Civil Administration Works - <http://www.youtube.com/watch?v=0xH8eOQNrMo>**
.to Reduce Pollution in Jenin
- העתק מן הסרט על גבי דיסק קשיח מצורף ומסומן מש/21.
19. בעקבות תלונות אלה, החלה עבודת מטה במינהל האזרחי לבחינת פעולת המפחמות והשלכותיה, תוך מעורבות של קצין רפואה ראשי בצה"ל וגורמים נוספים. במסגרת זו, בתודש מרץ 2008 פנה קמ"ט איכות הסביבה במינהל האזרחי למשרד להגנת הסביבה בבקשה לבדוק את תלונות תושבי האזור בדבר מפגעי זיהום אוויר וריח הנגרמים מפעילות המפחמות. לפנייה זו הצטרפו בשלב מאוחר יותר נציגי תושבים, ישובי האזור ואיגוד ערים לשמירת איכות הסביבה (שרון-כרמל) (להלן: "איגוד ערים").
20. בכדי לבדוק את התלונות האמורות ביצע המשרד להגנת הסביבה מדידות ובדיקות סביבתיות באזור המפחמות, במהלך החודשים מאי-יולי 2009 ואוגוסט-אוקטובר 2010. מכלול התוצאות סוכמו לבסוף ב"דוח סיכום בדיקות סביבתיות מפעילות המפחמות ביהודה ושומרון" מיום 24.5.12 (להלן: "דוח המשרד להגנת הסביבה").
- בנוסף, נערכו בדיקות ריח נוספות על-ידי עובדי המשרד להגנת הסביבה ואיגוד ערים, שניתוחן וסיכום ממצאיהן מפורטים ב"חוות דעת צוות מריחים מפגע ריח וזיהום אוויר של המפחמות" מיום 26.12.11 (להלן: "דוח איגוד ערים"). יובהר, כי בדיקות ריח אלה נערכו לפי ההנחיות המקצועיות של המשרד להגנת הסביבה (על פי נוהל ביצוע בדיקות ריח בשטח באמצעות צוות מריחים מיום 9.9.10).
- צילום דוח המשרד להגנת הסביבה מצורף ומסומן מש/5.
- צילום דוח איגוד ערים מצורף ומסומן מש/6.

21. הממצאים שעלו מן הסיורים, המדידות והבדיקות השונות שנערכו על ידי המשרד להגנת הסביבה ועל ידי עובדי איגוד ערים, **מצביעים על מפגעי ריח קשים ופליטת מזהמי אוויר הנגרמים בעת הפעלת המפחמות.**

22. בטרם נידרש לתוצאות וניתוח הדוחות, ולמען הזהירות, יובהר כי הבדיקות לבחינת המפגעים הסביבתיים, שנערכו על-ידי המשרד להגנת הסביבה וכן על-ידי איגוד ערים נעשו אמנם **ביחס למפחמות הממוקמות בשטח C**, אך יתכן והממצאים בדבר מפגעים סביבתיים מושפעים אף מפעילותן של המפחמות המצויות בשטח B. יחד עם זאת, להערכת גורמי המקצוע במשרד להגנת הסביבה, המפחמות הממוקמות בשטח C, **מהוות לכשעצמן מפגע סביבתי.**

זאת ועוד, כפי שיפורט בהמשך, במהלך החודשים האחרונים עברו כמה מעובדי יחידת הפיקוח של המנהל האזרחי הכשרה לצורך ביצוע בדיקות ריח בשטח, על-ידי המשרד להגנת הסביבה. בתום הכשרתם, ביצעו עובדי יחידת הפיקוח בדיקות מתאימות לבחינת הריחות העולים מן המפחמות המצויות באזור מרחב התפר. אף מבדיקות אלה התברר, כי פעולת המפחמות יוצרת ריח חזק ובלתי סביר המהווה מפגע ריח. **בכך יש לחזק את ההערכה כי המפחמות הפועלות במרחב התפר, קרי, המפחמות הפועלות בשטח C, מהוות לכשעצמן – מפגע סביבתי.**

23. לאחר קבלת הממצאים של עובדי יחידת הפיקוח ערכה מרכזת בכירה באגף איכות אוויר במשרד להגנת הסביבה דוח המסכם את בדיקות מפגעי הריח מן המפחמות, המבוסס הן על ממצאי הבדיקות של עובדי יחידת הפיקוח הן על ממצאי דוח איגוד ערים (להלן: "דוח סיכום בדיקת מפגעי ריח ממפחמות").

צילום דוח סיכום בדיקת מפגעי ריח ממפחמות מיום 21.5.12. מצורף ומסומן **מש/7**.

הממצאים שעלו בדוח המשרד להגנת הסביבה

24. בתמצית, פעילות המפחמות, המתוארת בפרק 1.3 לדוח המשרד להגנת הסביבה, גורמת מטבעה לפליטת חלקיקים ותרכובות אורגניות נדיפות. תהליך ייצור הפחמים במפחמות הינו תהליך של בעירה איטית ולא מושלמת, אשר גורמת מטבעה ליצירה מוגברת של חלקיקים (פיח ועשן), פתמן חד-חמצני, ותרכובות אורגניות נדיפות (VOC) בעלי ריח.

זאת ועוד, הן בשלב בעירת הפחמים הן בשלב כיבוי הבעירה ישנה פליטה מוגברת של מזהמים, ובכלל זה חלקיקים בעלי ריח, שבתנאים מטאורולוגיים וטופוגרפיים מסוימים עלולים שלא להתפזר ולגרום למפגעי זיהום אוויר וריח בסביבה.

25. בדוח המשרד להגנת הסביבה נמדדו מפגעי ריח ופליטה של מזהמי אוויר באזור מצפה אילן, בשתי תקופות שונות (נעיר, כי אזור היישוב מצפה אילן הינו אזור כפרי ללא פעילות תעשייתית וללא תחבורה ערה. לכן, למעט שריפה פיראטית של פסולת או גזם שנעשות מעת לעת, לא מוכרים למשרד להגנת הסביבה מקורות פליטה משמעותיים נוספים באזור, כדוגמת כבישים, מפעלי תעשייה, מתצבות וכדומה, שעשויים לגרום לריכוזים גבוהים של מזהמי אוויר, ובפרט מזהמי אוויר בעלי ריח, בסביבה זו), כדלקמן:

א. **קיץ 2009**: מיום 20.5.09 עד יום 5.7.09 הציב המשרד להגנת הסביבה תחנה ניידת לניטור **רציף** של מזהמי אוויר, במצפה אילן. מזהמי האוויר שנוטרו הם: חלקיקים נשימים עדינים $PM_{2.5}$, גפרית דו-חמצנית, פחמן חד-חמצני, תחמוצות חנקן ואוזון. כמו כן, במהלך תקופה זו נערך גם מעקב אחר מפגעי ריח, באמצעות חלוקת טפסי דיווח לתושבים, שאותם התבקשו התושבים למלא בעת קיומו של מפגע ריח (וכן השעות בהן חשו ברית, סוג הריח והערכה של מהירות וכיוון רוח). טפסי הדיווח נאספו על-ידי מזכירות היישוב והועברו למערך ניטור אוויר ארצי במשרד להגנת הסביבה, לשם ניתוחם.

ב. **קיץ 2010**: המשרד להגנת הסביבה ערך דיגום סביבתי של מזהמי אוויר ביישובים מצפה אילן וקיבוץ מצר בימים 5-6.10.10, בהם נצפתה פעילות **שיא** של המפחמות. כן נערך דיגום סביבתי ביישובים מצפה אילן וריחן בימים 10-13.8.10 בהם נצפתה פעילות של המפחמות שלוותה במפגעי ריח. המזהמים שנדגמו היו: חלקיקים נשימים הקטנים מ-10 מיקרומטר (PM_{10}), חלקיקים נשימים עדינים הקטנים מ-2.5 מיקרומטר ($PM_{2.5}$) (להלן: "**חלקיקים נשימים עדינים** $PM_{2.5}$ "), מתכות, חומרים אורגניים נדיפים, פורמלדהיד ופוליאורומתים. כל דיגום נמשך יממה אחת ברציפות לכלל המזהמים.

סיכום הממצאים באשר למזהמי האוויר

26. לצורך בחינת תוצאות הניטור והדיגום של **מזהמי האוויר** נערכה השוואה ל"ערכי יעד" ו"ערכי סביבה" המוגדרים בסעיף 6(א) לחוק אוויר נקי, התשס"ח-2008 (להלן: "**חוק אוויר נקי**"), כדלקמן:

א. **ערכי יעד**¹: "ערכים שחריגה מהם מהווה חשש לסיכון או לפגיעה בחיי אדם, בבריאותם או באיכות חייהם של בני אדם, בנכסים או בסביבה, לרבות בקרקע, במים, בחי ובצומח, שיש לשאוף להשיגם כיעד" (סעיף 6(א)(1) לחוק אוויר נקי).

ב. "**ערכי סביבה**"²: "ערכים שחריגה מהם מהווה זיהום אוויר חזק או בלתי סביר, שייקבעו על בסיס ערכי היעד והידע המדעי והטכנולוגי העדכני, ובהתחשב באפשרות המעשית למניעת חריגה מערכי היעד" (סעיף 6(א)(2) לחוק אוויר נקי).

נוסף על האמור, לגבי חלק מהמזהמים נערכה השוואה של המדידות שנעשו באזור המפחמות למדידות של אותם המזהמים שנערכו באזורים אחרים בארץ.

¹ **ערכי יעד** - ערכים שחריגה מהם מהווה חשש לפגיעה בבריאות האדם או בסביבה הנקבעים משיקולים בריאותיים בלבד ויש לשאוף להשיגם כיעד בטווח הארוך. ערכים אלו אינם ערכים מחייבים בפני עצמם והם מנחים את שיקול הדעת של הרגולטור בתכנון, רישוי, קביעת מדיניות והשוואה בין אזורים שונים. ערכי היעד הישראליים דומים במהותם לערכים אשר מפרסמים ארגונים כמו ארגון הבריאות העולמי שנקראים ערכים מנחים או ערכי ייחוס (Ambient Air Quality Guidelines) ואשר משמשים כהמלצה וככלי לקביעת תקנים סביבתיים מחייבים.

² **ערכי סביבה** - קובעים רמה של המזהם בסביבה שחריגה ממנה אסורה לפי החוק ומהווה זיהום אוויר חזק או בלתי סביר. ערכים אלו נקבעו בהתבסס על ערכי היעד (שיקולים בריאותיים) ובהתחשב באפשרות המעשית להשגתם (טכנולוגיים, עלות תועלת וכו'). ערכי הסביבה דומים במהותם לערכים או תקנים סביבתיים מחייבים הנקבעים על ידי מדינות שונות (Ambient Air Quality Standards). במקרה שנמצאות חריגות מערכי סביבה יש לפעול להפחתת זיהום האוויר על ידי איתור מקורות הפליטה הגורמים לכך והפחתת הפליטות מהם.

27. מבין כלל המזהמים שנוטרו ונמדדו בשתי התקופות שנבחנו, לא נמצאו חריגות מערכי הסביבה, הקבועים בתקנות אוויר נקי (ערכי איכות אוויר) (הוראת שעה), התשע"א-2011 (להלן: "תקנות אוויר נקי"). הגם שלא נמצאו חריגות מערכי הסביבה, בחינה מלאה של תוצאות הדיגום והניטור הסביבתי העלתה כי לגבי חלק מהמזהמים נמצאו ערכים גבוהים מ"ערך היעד".

28. למען הסדר הטוב, יוער, כי חריגה מ"ערכי היעד" של מזהמים שונים אופיינית לאזורים שונים בארץ ועשויה להיגרם בשל פליטת מזהמים ממקורות שונים, הן מפעילות אנושית הן ממקורות טבעיים. לפיכך, חריגה מערכי היעד כשלעצמה אינה בהכרח מעידה על מפגע זיהום אוויר מעשה ידי אדם.

בנסיבות אלה, כאמור לעיל, נערכה השוואה בין נתוני המזהמים שריכוזיהם ביישובים בסביבת המפתחות נמצאו כגבוהים מערכי היעד, לבין נתונים לגבי מזהמים אלה באזורים אחרים בארץ, ובדגש על אזורים כפריים הדומים באופיים לאזור מצפה אילן. השוואה זו העלתה, כי באזור מצפה אילן נמדדו ערכים גבוהים משמעותית של המזהמים "חלקיקים נשימתיים עדינים $PM_{2.5}$ " ופורמלדהיד, לעומת ערכים של מזהמים אלה שנמדדו באזורים שונים בארץ, המעידים על תוספת של זיהום אוויר הנגרמת מפעילות המפתחות (באשר לחלקיקים נשימתיים עדינים $PM_{2.5}$, ראו, למשל, גרפים מס' 2-5 לדוח המשרד להגנת הסביבה, וטבלה 6 לדוח המשרד להגנת הסביבה; באשר למזהם האוויר פורמאלדהיד, ראו, למשל, טבלה 7 בעמוד 28 וכן עמוד 29 לדוח המשרד להגנת הסביבה). כן יוער, כי למזהם חלקיקים נשימתיים עדינים $PM_{2.5}$ נקבע "ערך יעד", אך טרם נקבע ערך סביבה בתקנות אוויר נקי.

29. יוצא אפוא, כי הן תוצאות הניטור הרציף במצפה אילן בקיץ 2009 הן תוצאות הדיגום הסביבתי ביישובים מצפה אילן, מצר וריחן בקיץ 2010 מצביעות על ריכוזים גבוהים של חלקיקים נשימתיים עדינים $PM_{2.5}$ ומזהם האוויר פורמאלדהיד, לעומת אזורים אחרים בארץ.

30. באשר להשפעות הבריאותיות של הריכוזים הגבוהים של חלקיקים נשימתיים עדינים $PM_{2.5}$, נציין כי על פי דוח המשרד להגנת הסביבה "הגישה הבריאותית המקובלת כיום היא שאין סף בטוח בחשיפה נשימתית לחומר חלקיקי באוויר. התקינה העולמית, המתייחסת לחלקיקים נשימתיים עדינים $PM_{2.5}$, אינה באה להגן באופן מלא על האוכלוסייה הכללית מפני תופעות לוואי מזיקות לבריאות. היא מכוונת למיזעור הנזקים הבריאותיים הנגרמים עקב חשיפה ל- $PM_{2.5}$ ". (ראו עמ' 31 לדו"ח); וכעולה מן הדות, רוב המחקרים המקובלים כיום קובעים, כי עלייה קצרת טווח או ארוכת טווח בריכוזים הסביבתיים של חלקיקים נשימתיים עדינים $PM_{2.5}$ מגדילה את אחוזי התחלואה והתמותה בכלל האוכלוסייה הנחשפת.

31. באשר להשפעות הבריאותיות של מזהם האוויר פורמאלדהיד, נכתב בדוח המשרד להגנת הסביבה, כדלקמן:

"כיום, אין הסכמה גורפת של כלל הקהילייה המדעית לגבי הסיווג הקרצינוגני (מסרטן) של פורמאלדהיד ויש קריאה לבחינה מחודשת של סיווג זה. ריכוזי הפורמאלדהיד שנמדדו באזור ג'נין בימים של פעילות של מפתחות (עד ל-20 מיקרוגרם למ"ק) דומים לאלה שניתן למצוא בתוך בנייני משרדים רבים. בתחום

ריכוזים זה לא נצפים תסמינים קליניים נשימתיים ואחרים של פורמאלדהיד באוכלוסייה הכללית.

בשנת 2006 סווג הפורמאלדהיד ע"י ארגון הבריאות העולמי לחקר הסרטן IARC כחומר מסרטן לבני אדם וסווג בקבוצה 1. המשמעות היא שלפורמאלדהיד יש את הפוטנציאל הביולוגי לגרום לסרטן בבני אדם ובחיות מעבדה. הפוטנציאל הקרצינוגני הוכח במחקרים אפידמיולוגיים שבהם נמצא קשר סיבתי בין חשיפה נשימתית לפורמאלדהיד בעובדי תעשייה כימית לבין עלייה בשכיחות של סרטני דרכי הנשימה העליונות.

לעומת זאת, הערכת סיכונים עדכנית של ה- EPA האמריקאי (כרגע, בסטטוס של טיוטא לפני בדיקה של המועצה הלאומית למדעים של ארה"ב) מתייחסת לחשיפה נשימתית לפורמאלדהיד בחומרה רבה יותר. הערכת סיכונים זו מתבססת על ההנחה שאין סף בטוח לפורמאלדהיד וכי בתחום הריכוזים הנמדד באזור מצפה אילן, יש תוספת סיכון מחושב לחלות בסרטן.

לפי עקרון הזהירות המונעת, יש צורך להביא בחשבון את כל הערכות הבריאותיות השונות. [בעמ' 32 לדוח המשרד להגנת הסביבה]

יחד עם זאת, נשוב ונזכיר, כי בבדיקות שנערכו לא נמצאו חריגות "מערכי הסביבה" של מזהמי האוויר שנמדדו, לרבות מזהם האוויר פורמאלדהיד.

סיכום הממצאים בנוגע למפגעי הריח

32. מעקב על מפגעי ריח מהמפחמות נערך באמצעות מעקב אחר תלונות ריח של תושבים וניתוחם למול המצב המטאורולוגי. ניתוח התוצאות נערך על פי נוהל המשרד להגנת הסביבה "נוהל להגדרת מפגעי ריח" מיום 9.9.10 (להלן: "הנוהל להגדרת מפגעי ריח"), המגדיר מקרים בהם מפגע ריח מהווה ריח חזק או בלתי סביר לעניין החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961 (להלן: "החוק למניעת מפגעים").

אחת ההגדרות ל"ריח חזק או בלתי סביר" בנוהל להגדרת מפגעי ריח (סעיף 4.1) הינה "לפחות שלוש תלונות על ריח מגורמים שונים (יחידות דיור שונות, רחובות שונים, וכו') באותו אזור, שהתקבלו במשרד להגנת הסביבה במשך 24 שעות, או לפחות עשר תלונות כאמור, שהתקבלו תוך 30 יום, אשר דיווחו על מפגע ריח בעוצמת תחושה בדרגה 4 ומעלה שהוא ריח חזק".

צילום הנוהל להגדרת מפגעי ריח מצורף ומסומן מש/8.

33. ניתוח תלונות הריח שהתקבלו במהלך תקופת המדידה בקיץ 2009 במצפה אילן לפי הנוהל להגדרת מפגעי ריח, מצביע על מפגעי ריח קשים הנגרמים מהמפחמות, כאמור בסעיף 2.3.2 לדוח המשרד להגנת הסביבה (בעמ' 26), כדלקמן:

"בתקופת הניטור 20/5/09 – 5/7/09 היתה פעילות של מפחמות באזורים שממזרח למצפה אילן. לאורך התקופה התקבלו תלונות על מטרדי ריח. ניתוח התלונות מצביע על שבעה אירועים לפחות של מפגעי ריח קשים. בכל האירועים היה מערך סינופטי של אפיק פרסי ים סוף, פרט למקרה בודד (8-9/6/09), עם רוחות בעלות רכיב מזרחי (אזימוט 300 - 600) ועוצמה חלשה 0.5 – 1.5 מ"שנייה. בעת רוחות חלשות מסקטור מזרחי אין פיזור ומיהול של מזהמי אוויר דבר המגביר את מטרדי הריח. בחמישה מתוך שבעת אירועי הריח נתוני הניטור מראים גם על עליה בריכוז החלקיקים לריכוזים בינוניים וגבוהים קצרי טווח (בין שעה לשעתיים) בזמן תלונות התושבים או לאחריהם (בשעות הלילה המאוחרות תושבים ישנים ולכן יש פחות תלונות). ישנה התאמה טובה בין תלונות התושבים על מפגעי ריח בעת רוח חלשה

מהסקטור המזרחי בשעות הערב והלילה מהאזור בו מופעלות המפחמות הגורמות לזיהום האוויר ומפגעי הריח. [הדגשות במקור – הח"מ]

סיכום הממצאים בדוח המשרד להגנת הסביבה

34. כעולה מכל האמור לעיל, דוח המשרד להגנת הסביבה מצביע על כך שפעולת המפחמות גורמת הן למפגעי ריח קשים הן לפליטת מזהמי אוויר, להם עלולות להיות השלכות בריאותיות, כדלקמן:

"תעשיית המפחמות באזור מצפה אילן פולטת מגוון רחב ביותר של מזהמים כימיים לסביבה. מהמזהמים שנמדדו, נמצא באופן עקבי כי הריכוזים הסביבתיים של חלקיקים נשימים עדינים $PM_{2.5}$ בעת פעילות המפחמות גבוהים משמעותית מריכוזי החלקיקים הנשימים עדינים $PM_{2.5}$ שנמדדו באזורים אחרים בארץ. ממצא דומה אך פחות משמעותי התקבל עבור ריכוז החלקיקים הנשימים PM_{10} .

כמו כן, נמצא בחלק מהמידות ריכוזים גבוהים של פורמאלדהיד בהשוואה לאזורים אחרים בארץ ובמיוחד בהשוואה לאזור כפרי (אריאל) בעל מיעוט מקורות פליטה הדומה באופיו לאזור מצפה אילן.

פעילות המפחמות גורמת גם למפגעי ריח קשים אשר מלווים בגירוי עיניים ודרכי הנשימה באותם הימים שבהם פעילות המפחמות ערה.

מבחינה בריאותית, אין סף בטוח בחשיפה נשימתית לחלקיקים נשימים עדינים $PM_{2.5}$. כל תוספת של עלייה בריכוזי החלקיקים תביא לעלייה בסיכון הבריאותי. לגבי פורמאלדהיד אין הסכמה גורפת של כלל הקהילה המדעית לגבי הסיווג הקרצינוגני (מסרטן) של פורמאלדהיד ויש קריאה לבחינה מחודשת של סיווג זה. לפי עקרון הזהירות המונעת, יש צורך להביא בחשבון את כל הערכות הבריאותיות השונות.

לאור כל האמור לעיל יש לפעול להפחתת זיהום האוויר ומפגעי הריח הנובעים מפעילות המפחמות ולהפחתת החשיפה של כלל תושבי האזור החשופים למפגעי זיהום אוויר וריח אלן. [ההדגשות הוספו]

ניתוח בתמצית של הממצאים מדוח איגוד ערים:

35. דוח איגוד ערים, שצילמו צורף כנספח מש/6, כולל ריכוז של ממצאים ובדיקות שונות, במועדים שונים, אשר כולם מצביעים על מפגעי ריח קשים הנגרמים מהמפחמות בישובי הסביבה.

הבדיקות כללו תלונות ריח של תושבים וניתוחם למול המצב המטאורולוגי, סיוורים ודיווחים של בעלי תפקידים שונים; ובדיקות של צוותי מריחים. ניתוח תוצאות המעקבים והבדיקות נערך על פי הנוהל להגדרת מפגעי ריח.

כעולה מדוח איגוד ערים, תוצאות הבדיקות של צוות המריחים מצביעות על מפגעי ריח בעוצמה שמשנתנה מריח "בינוני" עד "חזק מאוד" (דרגות 3.3-5.4 לפי הנוהל להגדרת מפגעי ריח), המהווים "ריח חזק ובלתי סביר" בהתאם לסעיף 4.3 לנוהל להגדרת מפגעי ריח הקובע כי "קביעה של צוות מריחים, כי קיים ריח בעוצמת תחושה אשר עולה על אחד מאלו, מהווה ריח בלתי סביר: א. דרגה 0 באזור מגורים"; ולכן, על-פי עמדת המשרד להגנת הסביבה מדובר ב"ריח חזק או בלתי סביר", בניגוד לסעיף 3 לחוק למניעת מפגעים.

36. לסיכום, כעולה מדוח איגוד ערים, מפגעי הריח מפעולת המפחמות עולה כדי ריח חזק או בלתי סביר, האסור לפי החוק למניעת מפגעים, כדלקמן:

"4.3.3. סיכום ומסקנות: בהתאם להנחיות "נוהל הגדרת מפגע ריח" (2010) של המשרד להגנת הסביבה, עוצמת ריח העולה על דרגה 0 באזור מגורים מהווה מפגע ריח בלתי סביר. תוצאות בדיקות הריח (טבלה 4 להלן) מעידות על מפגע ריח בלתי נעים (טון הדוני נע לרוב מעל 3- כאשר השקלה המירבית הינה עד 4-) של שריפה (אופי הריח מס' 10) כאשר עוצמת הריח נעה בין הדרגות 3.3-5.6 לאזור מגורים. ניתן לומר מעל כל ספק כי מטרד מפגע המפחמות מהווה ריח חזק ובלתי נסבל." [ההדגשה הוספה]

בדיקות ריח שנערכו על ידי פקחי המנהל האזרחי שהוכשרו לכך

37. כאמור לעיל, במטרה לשוב ולבדוק את השפעתן הסביבתית של פעילות המפחמות, הוחלט להכשיר מספר רכזי פיקוח ביחידת הפיקוח לצורך בדיקה וקביעת מפגע ריח בשטח. כך, ביום 23.4.12, עברו רכזי הפיקוח מבחן הכשרת מריחים וכן הדרכה לביצוע הערכת מפגע ריח, על-ידי גורמים מקצועיים במשרד להגנת הסביבה.

38. לאחר הכשרתם כאמור, בימים 7-9.5.12 ביצעו רכזי יחידת הפיקוח מספר בדיקות ריח באזור הסמוך למפחמות הנמצאות במרחב התפר. תוצאות בדיקות אלה מצביעות על מפגעי ריח קשים באזורים הסמוכים למפחמות. בהתאם לכך, דוח סיכום בדיקת מפגעי ריח ממפחמות (שצילומו צורף לעיל כנספח מ/ש/7), אשר סיכם בין היתר את ממצאי הבדיקות של רכזי יחידת הפיקוח, מצא גם כן כי פעולת המפחמות גורמת למפגע ריח חזק ובלתי סביר, כדלקמן:

א. תהליך ואופן הייצור של פחמים באמצעות המפחמות ללא אמצעים של מניעה; צמצום ריח מהווה מקור רציני למפגעי ריח בסביבה.

ב. לאור העובדות וממצאי הדו"ח של איגוד ערים לשמירה על איכות הסביבה(שרון-כרמל) ותוצאות הערכת מפגעי ריח בשטח בזמן אמת ע"י הפקחים של המנהל האזרחי ועל פי החוק למניעת מפגעים התשכ"א-1961 ניתן להגדיר את המפחמות כמקורות הגורם לריח "חזק" ו"בלתי סביר" באזור מצפה אילן, שמפריע לאנשים הנמצאים בקרבתן ולעוברים ושואים. [ההדגשה הוספה]

39. בנוסף לאמור, במסגרת דוח סיכום בדיקת מפגעי ריח ממפחמות עמדה כותבת הדוח גם על ההשפעות הבריאותיות של מפגעי ריח, כדלקמן:

"השפעות בריאותיות, או סימפטומים, שנגרמים מחשיפה לריחות נגרמים בדרך כלל על ידי מקורות הבאים: מתחשות האדם לגבי הריח או מחומר (תרכובת או תערובת שלפחות אחד ממרכיביה הוא "בעל ריח"). ההשפעות הבריאותיות משתנות בהתאם לתדירות, ריכוז, ומשך זמן החשיפה לריח. רב תלונות הנחשפים לריח הן: גירוי עיניים; אף וגרון; כאבי ראש; בחילה; צרידות; כאבי גרון; שיעול; לחץ בחזה; אף סתום; דפיקות לב; קוצר נשימה; נמנום; שינויים במצב הרוח. בדרך כלל הסימפטומים הללו מופיעים בזמן החשיפה ונעלמים תוך זמן קצר אחרי העלמות הריח. למרות שרב הריחות הסביבתיים יכולים להיות לא מסוכנים הרי, הם יכולים לעורר מחלות קשות, כמו: קצרת (אסתמה) ומחלות דרכי נשימה אחרות; דיכאון; רגישות-יתר; ומתח נפשי הגורם למחלה וכדומה. ריחות יש השפעה על בריאותו ורווחתו של האדם. ריחות, ובמיוחד ריחות לא נעימים יכולים לגרום לשינויים חברתיים והתנהגותיים, כמו למשל הפחתה בחוש ההרחה, בהגאה מפעילות יום יומית, וביכולת לבצע משימות שונות. תחושת הריח משתנה מאדם לאדם, לכן אנשים שונים וכלים לפתח תגובות שונות לאותו סוג ועוצמת ריח."

סיכום המפגע הסביבתי הנגרם מהמפחמות

40. הערכת גורמי המקצוע במשרד להגנת הסביבה הינה, כי כלל הממצאים שנאספו במהלך השנים האחרונות בנושא, לרבות הסיורים, המדידות והבדיקות השונות כאמור, מהווים ממצאים מהימנים ומספקים כדי להצביע על מפגעי ריח קשים ופליטת מזהמי אוויר הנגרמים כתוצאה מפעולת המפחמות.
41. הממצאים העולים מהסיורים, המדידות והבדיקות השונות שנערכו - המפורטים כאמור בדוחות המצורפים - מצביעים על מפגעים סביבתיים קשים הנגרמים בעת פעולת המפחמות, ברדיוס של כ-7 ק"מ מהמפחמות, אך גם להשפעות סביבתיות שליליות באזורים מרוחקים יותר. מפגעים אלה גורמים לפגיעה קשה באיכות החיים של האוכלוסייה החשופה אליהם, ואף עלולים לפגוע בבריאותם של התושבים באזור המפחמות, כאמור לעיל.
42. בנסיבות אלה, עמדת גורמי המקצוע במשרד להגנת הסביבה הינה, כי יש לפעול להפחתת מפגעי הריח ופליטת מזהמי האוויר, הנובעים מפעילות המפחמות ולהפחתת החשיפה של כלל האוכלוסייה החשופה למפגעים אלו.
43. יוער, כי במידה ותמשכנה המפחמות לפעול במתכונתן הנוכחית, לעמדת גורמי המקצוע במשרד להגנת הסביבה ועל-פי הניסיון הקיים, הפעלתן צריכה להיות מרוחקת מאוד מאוכלוסייה, לכל הפחות במרחק של כ-10 קילומטרים מאוכלוסייה, ובהיקף מוגבל ומצומצם. יחד עם זאת, יודגש, כי להערכת המשרד להגנת הסביבה, גם הפעלת המפחמות בתנאים אלה – קרי במקום מרוחק ובהיקף מוגבל, עלולה לגרום למפגעים סביבתיים.
44. בהקשר זה נוסף ונציין, כי בישראל עסק לייצור פתס הוא עסק טעון רישוי לפי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968. זאת ועוד, ככל שמאן דהוא ירצה להקים בישראל מתקן לייצור פתמים או מתקן ייצור דומה, הרי שבמסגרת התנאים הנדרשים לקבלת רישיון עסק, יהיה עליו לעמוד בדרישות סביבתיות מינימאליות להפעלת מתקן מעין זה בהתאם לגודל המתקן והיקף הייצור, כגון: ייצור במתקן סגור עם ארובה תקנית, אמצעים להפחתת פליטות, עמידה בערכי פליטה מרביים מותרים, ביצוע דיגום, ניטור, דיווח וכיוצא באלה. זאת, במטרה להפחית את הפליטות מהמתקן ואת השפעתו הסביבתית.
- ברי, כי תהליך ייצור הפחמים הקיים כיום במפחמות נושא העתירה אינו עומד בדרישות אלה. יתרה מכך, תהליך זה אינו מאפשר את הטיפול בפליטות וצמצום זיהום האוויר הנגרם כתוצאה ממנו, ואינו מאפשר בקרה על פליטת המזהמים.
45. לאחר שבחנו את ההשפעה הסביבתית של פעולת המפחמות, נפנה עתה להציג את עבודת המטה שנעשתה במנהל האזרחי בנסיון למצוא חלופות לפעילות המפחמות בצורתן הנוכחית.
- כבר עתה נציין, כי חרף מאמצים למציאת חלופה – הן עובר לנקיטת פעולות האכיפה ביחס למפחמות בטרם הגשת העתירות והן לאחר שהוגשו העתירות, נכון לעת הזו לא נמצאה חלופה להפעלת המפחמות בשטחי C, אשר יש בכוחה להפחית באופן ממשי את המפגע הסביבתי הקשה והמתמשך שיוצרת פעילות המפחמות.

עבודת המטה שנערכה במנהל האזרחי לבחינת פעילות המפחמות ומציאת חלופות לפעילותן

46. כפי שפורט לעיל בהרחבה, התלונות הרבות שהתקבלו ביחס לפעילותן של המפחמות מצד פלסטינים וישראלים כאחד, הובילו לבחינת הסוגיה על ידי ראש המנהל האזרחי בתאום עם המשרד להגנת הסביבה. במסגרת עבודת מטה שנערכה במנהל האזרחי הוצגו הבעיות הכרוכות בפעולת המפחמות, ונבחנו דרכים שונות לאיתור חלופה ופתרונות בטווח הזמן המיידית והארוך יותר, אשר יצמצמו את הפגיעה בכלל האוכלוסיות הרלבנטיות – חיילי צה"ל, התושבים הישראלים והאוכלוסיה הפלסטינית.

במסגרת תשובות לפניות שונות שנעשו בעניין זה למשרד להגנת הסביבה ולמנהל האזרחי, מטעם גורמים שונים, ביניהם תושבים המתגוררים בסמוך למפחמות, ארגון "אדם טבע ודין", חברי כנסת ועוד, נענו הפונים כי המפגע הסביבתי הנגרם מפעילות המפחמות ידוע, וכי נערכת פעילות אינטנסיבית של המשרד להגנת הסביבה יחד עם קמ"ט איכות הסביבה במנהל האזרחי כדי לאפיין ולמגר את המפגע הסביבתי.

צילומי מכתבים שנשלחו לפונים שונים בעניין זה מטעם השר להגנת הסביבה, מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה והמנהל האזרחי מצורפים ומסומנים מש/9.

47. כעולה בין היתר מהמכתבים המצורפים, במסגרת עבודת המטה שנערכה למציאת פתרון למפגע הסביבתי הנגרם מפעילות המפחמות הועלו שתי אפשרויות השלובות למעשה זו בזו: מציאת חלופה למפחמה בדמות פתרון טכנולוגי ו"ירוק" המפחית את המפגע הסביבתי הנוצר מפעילות המפחמות; והקצאת אתר חלופי בשטח C להקמת "מעין" אזור תעשייה למפחמות, שיהא בו כדי לצמצם את השפעות המפגע הסביבתי.

48. יובהר וידגש, כי הנחת העבודה שעמדה בבסיס עבודת המטה היתה כי יש לפעול למציאת פתרון משותף עם הצד הפלסטיני, כך שימצא פתרון רב-מערכתי לכלל המפחמות הנמצאות באיו"ש ולא רק למפחמות הנמצאות בשטח C. על כן, במסגרת עבודת המטה במינהל האזרחי בנושא המפחמות, נערכה סדרת פגישות בין ראש המנהל האזרחי לבין בכירים ברשות הפלסטינית, וכן גורמים פלסטינים נוספים. כל זאת על מנת לרתום את הצד הפלסטיני, כמו גם ארגונים בינלאומיים, להסדרת פעילות המפחמות ומציאת פתרון משותף. דא עקא, ניסיונות הידברות אלה לא הבשילו לכדי מציאת פתרון משותף.

צילום מכתבו של ראש המנהל האזרחי למושל ג'נין בעניין המטרד הסביבתי שנוצר מפעילות המפחמות מצורף ומסומן מש/10.

49. להלן נפרט בקצרה אודות החלופות שנבחנו ביחס לפעילות המפחמות.

בחינת חלופה "ירוקה" לפעילות המפחמות

50. מבין שלל התלונות שהתקבלו ביחס לפעילות המפחמות במנהל האזרחי פנה בעניין זה גם הארגון הבינלאומי World Vision. במסגרת פנייתו, ביקש הארגון למצוא מימון למציאת פתרון חלופי למפחמות, המהוות כאמור מפגע סביבתי לכלל האוכלוסייה. בפגישות שנערכו עם נציגי ארגון World vision, וכן עם ד"ר ואליד באשה מאוניברסיטת אל-נג'יה שבאיו"ש, המליצו נציגי הארגון על הקמת מפחמה חלופית המבוססת על טכנולוגיה ידידותית לסביבה מסוג "Adam Retort". עיקרון פעולתו של הדגם החלופי מבוסס על כך שהגזים הנוצרים במהלך תהליך שריפת העץ אינם נפלטים לסביבה אלא נשרפים שריפה חוזרת באופן המצמצם את פליטתם לאוויר.
51. לאחר פניית הארגון, ערך המנהל האזרחי ביום 20.9.10 ניסוי במפחמה המוצעת על-ידי נציגי הארגון וד"ר ואליד באשה; אולם ניסוי זה לא צלח, שכן נפלטו מן המפחמה המוצעת כמות גדולה מאוד של עשן.
52. בד בבד, הורה סגן ראש המנהל האזרחי על הקמת צוות לבחינת הפעלתה של מפחמה ניסיונית "ירוקה", ואושר תקציב לצורך העניין. לשם כך, יצרו נציגי קמ"ט איכות הסביבה במנהל האזרחי קשר עם מר Chris Adam, ממציא טכנולוגיית ה-"Adam Retort", וזאת כדי לבחון התקשרות עימו לשם רכישת רישיון לבניית מפחמות המבוססות על הטכנולוגיה שהגה. בהמשך לכך, במהלך חודש נובמבר 2010 נסעו נציגי קמ"ט איכות הסביבה במנהל האזרחי לסלובקיה לשם בחינת הטכנולוגיה של המפחמה "הירוקה". בסופו של יום אף נחתם חוזה עם ממציא הטכנולוגיה, ובעקבות זאת נבנה במנהל האזרחי דגם ניסיוני של המפחמה הירוקה.
- בהמשך לאמור, בוצעו מספר ניסויים לבחינת הדגם הניסיוני על ידי גורמי המנהל האזרחי במהלך מספר חודשים בשנים 2011-2012. אולם בשלב זה, תוצאות הניסויים אינן מספקות פתרון מיטבי לבעיה הסביבתית, בשל בעיות טכנולוגיות שונות.

אתר חלופי לפעילות המפחמות

53. במקביל לניסיונות לאתר טכנולוגיה חלופית לפעילות המפחמות, ובמסגרת בחינת האפשרות להסדיר את פעילותו, הועלתה אפשרות נוספת לפיה ימצא אתר חלופי למתחמי המפחמות אשר בשטח C. חשוב להדגיש, כי בחינה זו נעשתה במקביל לניסיונות למציאת פתרונות טכנולוגיים למפגע הסביבתי הנוצר מן המפחמות, שכן לעמדת המשרד להגנת הסביבה וכן לעמדת המנהל האזרחי, בשל המפגע הסביבתי הנגרם מפעולת המפחמות, אין כל תועלת בהעברת פעילותו לאזור אחר, הסמוך גם כן לאוכלוסייה.
54. בשעתו, ובטרם הגשת העתירות דנן, לא נמצא אתר חלופי אליו ניתן היה להעביר את מתחמי המפחמות. יוער, כי אף בעניין הניסיונות למציאת אתר חלופי בא המנהל האזרחי בדיון ודברים עם הרשות הפלסטינית, אך כאמור, גם אפשרות זו לא הבשילה, ולאחר שלא נמצא אתר חלופי, פתרון זה ירד מן הפרק.

55. את ההצעה לרדת למציאת אתר הלופי לפעילות המפחמות. כאמור, במסגרת בהיתר המקום והקופה נעשה ניסיון למצוא אתר חלופי שיהא מרוחק במידה סבירה מכל ריכוזי האוכלוסייה; ממוקם במרחק סביר ממוקד הנוכחי של המפחמות; ומצוי בתחום אדמות מדינה מוכרות. כמו כן, במסגרת בחינה זו נועץ המנהל האזרחי עם המשרד להגנת הסביבה, שכאמור לעיל, עמדתו המקצועית הינה כי מבחינת ההשלכות הסביבתיות, על פי הניסיון הקיים, המשך פעולת המפחמות במתכונתן הנוכחית צריכה להיות **מרוחקת מאוד** מאוכלוסייה, לכל הפחות כ-10 קילומטרים, ובהיקף מוגבל ומצומצם (וכאמור לעיל, לדעת המשרד להגנת הסביבה, גם במקום מרוחק ומוגבל, עלולה פעילות זו לגרום למפגעים סביבתיים).

56. וא עקא, גם לאורו בדיקה נוספת זו, לא נמצא מקום חלופי שיוזן לזעזוע אגרי אור ופעילות המפחמות, וזאת בין היתר, בשל אמות המידה שפורטו לעיל והשיקולים הסביבתיים.

57. במקביל לניסיונות למציאת חלופות, ובשים לב למפגע הסביבתי הקשה הנגרם מפעולת המפחמות, הוחלט על ביצוע פעולות אכיפה שונות לצורך הפסקת פעילות המפחמות, לצד נקיטת צעדים במישור התכנוני.

פעולות אכיפה שנעשו לשם הפסקת פעילות המפחמות

58. במסגרת הניסיונות להתמודד עם פעולת המפחמות, הוחלט על שינוי בתחיקת הביטחון שמטרתו פיקוח ובקרה על הכנסת גזרי העץ, המהווים את חומרי הגלם לפעילות המפחמות, לתחום איז"ש.

59. הדין הרלבנטי בכל הנוגע להעברת טובין מישראל לאזור ולהפך הינו הצו בדבר העברת טובין (יהודה ושומרון) (מספר 1252), התשמ"ח-1988 (להלן: **הצו בדבר העברת טובין**), הקובע בסעיף 2 כי הבאת טובין לאזור והוצאת טובין מהאזור טעונות היתר. מכוח סעיף 2 לצו בדבר העברת טובין הוציא ראש המינהל האזרחי "היתר כללי להבאת טובין (יהודה ושומרון), התשס"ה-2005" (להלן: **"ההיתר הכללי להבאת טובין"**), אשר קובע בסעיף 2 רישא כי "מותר לכל אדם להביא לאזור טובין, למעט טובין כמפורט להלן: ... (ב) טובין המנויים בתוספת השנייה". הטובין שלגביהם לא חל ההיתר הכללי, מוגדרים בתוספת השניה כ"פסולת מכל סוג ומכל מקור, לרבות פסולת מעורבת, פסולת יבשה, גזם... למעט אם הפסולת היא בכמות מזערית ומקובל שאדם נושא אותה עמו בכליו".

ביום 5.8.10 חתם ראש המנהל האזרחי על תיקון להיתר כללי להבאת טובין (היתר כללי להבאת טובין (יהודה ושומרון) (תיקון מס' 5), התש"ע-2010 (להלן: **"התיקון להיתר הכללי להבאת טובין"**), המוסיף לרשימת הפסולת המנויה בתוספת השניה להיתר הכללי גם "גזרי עץ".

צילום הצו בדבר העברת טובין מצורף ומסומן **מש/11**.

צילום היתר כללי להבאת טובין מצורף ומסומן **מש/12**.

60. כפי שפורט לעיל, מפעילי המפחמות עושים שימוש בעיקר בגזרי העץ המגיעים מישראל, כחומר הגלם לתעשיית הפחמים. על כן, התיקון להיתר הכללי להבאת טובין הוצא במטרה למנוע את הכנסת חומרי הגלם של המפחמות לאזור, ובכך לייעל את הליכי האכיפה נגדן.

61. לאחר הוצאת התיקון להיתר הכללי להבאת טובין, תפסו פקחי יחידת הפיקוח של המנהל האזרחי, במספר הזדמנויות שונות, מספר רב של משאיות שהובילו גזרי עץ מישראל לתוך האזור, ללא היתר ובניגוד להוראות הדין. עם זאת, נסייג כי להערכת הגורמים המקצועיים במנהל האזרחי, הכמות שנתפסה מהווה אחוז קטן מסך גזרי העץ המועברים שלא כדין לשטח אי"ש, לצורך הפעלת המפחמות.

לא זו אף זו, נציין כי בניגוד לפעולות האכיפה בתחום האזור המצוי מזרחית לגדר הביטחון, הרי שבתחום מרחב התפר קיים קושי בביצוע פעולות אכיפה מסוג זה, נוכח הקרבה לשטח ישראל והעדר חיץ פיזי המונע מעבר משאיות המובילות גזרי עץ.

צילום טבלה המתעדת את פעולות פיקוח והאכיפה שבוצעו ביחס לתפיסת משאיות ומכונות שהובילו גזרי עץ מצורפת ומסומנת מש/13.

פעולות שנקטו במישור התכנוני

62. במקביל לנסיונות למציאת פתרונות סביבתיים בשיתוף פעולה עם הרשות הפלסטינית, ולנוכח המטרד הסביבתי הקשה והמתמשך שנוצר בעקבות פעילות המפחמות, החל המנהל האזרחי בהוצאת צווי הפסקת עבודה ולאחר מכן צוים סופיים להפסקת עבודה ולהריסה ביחס למפחמות הלא-חוקיות, בהתאם לחוק תכנון ערים, כפרים ובנינים (חוק זמני) מס' 79 לשנת 1966 (להלן: חוק התכנון הירדני).

63. יובהר, כי כלל המפחמות באזור צפון השומרון הוקמו ללא היתר בנייה ובשטח שייעודו חקלאי לפי תכנית המתאר המנדטורית החלה (S-15). כפי שיפורט להלן, בחלק מן העתירות שבכותרת, לאחר שהוצאו צווי הפסקת עבודה והריסה, הגישו העותרים בקשות להיתר בנייה אשר נדונו בפני מוסדות התכנון של המינהל האזרחי – ונדחו.

כן נציין, כי ביחס למתחמי המפחמות שנתרו פעילים באזור מרחב התפר, מושא תיקי בג"ץ 3682/11, בג"ץ 7804/11 ובג"ץ 7677/10, הרי שלמעט חלק ממתחמי המפחמות מושא בג"ץ 3682/11, כלל מתחמי המפחמות מושא עתירות אלה מצויים באדמות מדינה מוכרזות.

64. כאמור בחלק מן העתירות, ביום 22.6.11 התקיימה פעילות אכיפה רחבת היקף ביחס למפחמות, וזאת באמצעות יחידת הפיקוח ותחת אבטחה של כוחות צה"ל ומג"ב. במועד זה נהרסו מספר מתחמי מפחמות.

65. להלן נפרט אודות פעולות האכיפה שנקטו ביחס למתחמי המפחמות הפרטניים של העותרים בעתירות שבכותרת.

הפעולות שנקטו במישור התכנוני ביחס למפחמות ספציפיות וההליכים מול רשויות

התכנון

בג"ץ 7677/10

66. מתחמי המפחמות מושא העתירה דנן מצויים בתחום מרחב התפר, באדמות מדינה מוכרזות, ובתחום המיועד לחקלאות על פי התכנית המנדטורית S-15.
67. ביום 14.9.10 נמסרו לעותרים ולאדם נוסף צווי הפסקת עבודה ביחס לשלוש מפחמות ושלוש סככות (תיקי בב"ח ג' 41/10, ג' 47/10, ג' 54/10). בתוך כך, זומנו העותרים והמחזיק הנוסף לדיון בוועדת המשנה לפיקוח שנקבע ליום 7.10.10.
68. ביום 7.10.10 התקיים דיון בפני ועדת המשנה לפיקוח, ובתום הדיון החליטה ועדת המשנה לפיקוח להוציא למפחמות וליתר המבנים במתחם צוויים סופיים להפסקת עבודה ולהריסה, נוכח העובדה שהקמתם היתה ללא היתר כנדרש. בתוך כך, ניתנה לעותרים ארכה בת 30 יום לצורך מימוש הצו או לשם נקיטת כל צעד אחר על-פי הדין.

ההפסקת עבודה וזוהריסה צורפו לעתירה בבג"ץ 7677/10, ראו נספחים ב-ה' לעתירה).

69. ביום 20.10.10 הוגשה העתירה בבג"ץ 7677/10. לאחר מכן, ביום 8.11.10 פנו העותרים לוועדת המשנה לפיקוח בבקשה ליתן להם ארכה בת 21 להגשת תכנית מטעמם, להנחותם בנוגע לאופן הגשת בקשה להסדרת המפחמות, ולעכב את ביצוע צווי ההריסה.

צילום פנייתם של העותרים לוועדת המשנה לפיקוח מיום 8.11.10 מצורף ומסומן מש/14.

בג"ץ 3682/11

70. מתחמי המפחמות מושא העתירה דנן מצויים בתחום מרחב התפר, ובתחום המיועד לחקלאות על פי התכנית המנדטורית S-15.
71. ביום 14.9.10 נמסרו לעותרים ולאדם נוסף צווי הפסקת עבודה ביחס לשלוש מפחמות ושלוש סככות (תיקי בב"ח ג' 41/10, ג' 47/10, ג' 54/10). בתוך כך, זומנו העותרים והמחזיק הנוסף לדיון בוועדת המשנה לפיקוח שנקבע ליום 7.10.10.
72. ביום 7.10.10 התקיים דיון בפני ועדת המשנה לפיקוח, ובתום הדיון החליטה ועדת המשנה לפיקוח להוציא למפחמות וליתר המבנים במתחם צוויים סופיים להפסקת עבודה ולהריסה, נוכח העובדה שהקמתם היתה ללא היתר כנדרש. בתוך כך, ניתנה לעותרים ארכה בת 30 יום לצורך מימוש הצו או לשם נקיטת כל צעד אחר על-פי הדין.

73. ביום 7.10.11 התקיים דיון בפני ועדת המשנה לפיקוח בו הובהר כי בי"כ המחזיקים הגיש בקשות להיתרי בנייה עבור המבנים, ועל כן הוחלט לדחות את מועד הדיון.
74. ביום 16.1.11 התקיים דיון בפני ועדת המשנה לפיקוח ביחס לתיק בב"ח ג' 45/10, בהעדר המחזיקה או בא כוחה. במסגרת הדיון פורטו ממצאים תכנוניים שונים ביחס לתיק הבב"ח, בין היתר, כדלקמן: "מדובר בתחום יער ברטעה הכלול בחוברת היערות בשטח C של קמ"ט חקלאות; אין הוכחת זכות בעלות בקרקע – מדובר בנכס רשום בטאבו ודבר הירושה ושאר העסקאות לא באים לידי ביטוי בספר הרישום אצל קמ"ט רישום המקרקעין והחלקה רשומה ע"ש האב המנוח; חלוקה בפועל ללא תכנית מאושרת...; הבניה נמצאת בתחום צו איסור בנייה צבאי מס' 1/80; הבנייה נמצאת בשמורת טבע, כולל שמורת יער ממשלתי (לפי תכנית S-15)..."
- בתום הדיון הוחלט כי הממצאים התכנוניים יועברו לבי"כ המחזיקה וזו תגיש את התייחסותה עד ליום 30.1.11, תוך השארת צו הפסקת העבודה בתוקפו. כן נקבע כי יקבע דיון נוסף בתיק בפני הוועדה.
- צילום פרוקטול הדיון מיום 16.1.11 ביחס לתיק בב"ח 45/10 מצורף ומסומן מש/15.
75. ביום 9.2.11, לאחר שהעביר בי"כ העותרים בבג"ץ 3682/11 את התייחסותו לממצאים התכנוניים, התקיים דיון נוסף בפני ועדת המשנה לפיקוח בבקשה להיתר בנייה שהוגשה בתיק בב"ח 45/10. בקשה זו נדחתה, לאחר שנמצא כי הבקשה אינה עומדת בשורה ארוכה מאוד של דרישות תכנוניות. בנסיבות אלה, החליטה הוועדה להוציא למבנה צו סופי להפסקת העבודה וההריסה נגד המבנה.
- צילום החלטת ועדת המשנה לפיקוח בתיק בב"ח ג' 45/10 מצורף ומסומן מש/16.
76. מספר ימים קודם לכן, ביום 3.2.11 דנה ועדת המשנה לפיקוח בבקשה להיתר בנייה שהגיש העותר בתיקי בב"ח 48-51/10. בתום הדיון החליטה ועדת המשנה לפיקוח לדחות את בקשת העותר להיתר בנייה ולהורות על הוצאת צווים סופיים להפסקת עבודה והריסה נגד המבנים מושא תיקי בב"ח 48-51/10.
- צילום החלטת ועדת המשנה לפיקוח בתיק בב"ח 48-51/10 והצווים הסופיים להפסקת עבודה ולהריסה צורפו לעתירה בבג"ץ 3682/11 כנספח א'.
77. ביום 2.3.11 הגישו העותרים ערר לוועדת המשנה לתכנון ורישוי של מועצת התכנון העליונה (להלן: "ועדת המשנה לתכנון ורישוי") על החלטות ועדת המשנה לפיקוח לדחות את הבקשות להיתר בנייה בכלל תיקי הבב"ח מושא בג"ץ 3682/11.
78. ביום 10.4.11 דנה ועדת המשנה לתכנון ורישוי בערר שהגישו העותרים. במהלך הדיון הציגו גורמי התכנון את הממצאים התכנוניים ביחס לתיקי הבב"ח השונים.

באשר לתיק בב"ח ג' 45/10, נמסר, כדלקמן: "מדובר בשמורת טבע כולל שמורת יער ממשלתית לפי S-15; בוצעה חלוקה בפועל ללא תכנית מאושרת- חלקה של המבקשת הוא 47/416; אין הוכחת בעלות בקרקע – החלקה רשומה על שם המנוח והשנויים לא הוסדר אצל קמ"ט מקרקעין".

באשר לתיקי בב"ח ג' 48-51/10, נמסר, כדלקמן: "המקום נמצא בתחום שמורת טבע כולל שמורת יער ממשלתית לפי S-15; בוצעה פלישה לאדמות מדינה- חלקים ניכרים של כל אחת מן המפחמות נמצאים בתחום חלקה 4 הרשומה בטאבו כאדמות מדינה; בוצעה בחלוקה בפועל של החלקה – בחלקה 3 גוש 3 היורשים שחלקו 1/30 הגיש בקשה בשם 4 מפעילי מפחמות על חלק מוגדר של החלקה; אין הוכחת בעלות בקרקע- תיקים 10-49/50 נמצאים מחוץ לחלקה בה הוגשה הבקשה, ואילו תיקים 10/48 ו-10/51 נמצאים חלקית בחלקה בה הוגשה הבקשה וחלקית מחוצה לה".

לאחר בחינת כלל השיקולים הצריכים לעניין, התכנוניים והקרקעיים, דחתה ועדת המשנה לתכנון ורישוי את הערר שהגישו העותרים. ביום 8.5.11 נשלחה על כך הודעה לעותרים.

צילומי המכתבים שנשלחו לעותרים והחלטת ועדת המשנה לתכנון צורפו לעתירה בבג"ץ 3682/11 וסומנו באות ד'.

79. ביום 15.5.11 הוגשה העתירה דנן.

בג"ץ 4674/11

80. מתחם המפחמות מושא העתירה בבג"ץ 4674/11 (תיק בב"ח ג' 23/11) משתרע על פני שטח של כשמונה דונם, המצוי דרומית לכפר יעבד בשטח המיועד לחקלאות על פי התכנית המנדטורית S-15, ~~על קרקע ברישום מנדטורי בב"ח ג' 45/10, נמסר, כדלקמן: "מדובר בשמורת טבע כולל שמורת יער ממשלתית לפי S-15; בוצעה חלוקה בפועל ללא תכנית מאושרת- חלקה של המבקשת הוא 47/416; אין הוכחת בעלות בקרקע – החלקה רשומה על שם המנוח והשנויים לא הוסדר אצל קמ"ט מקרקעין".~~
עצמאי על ידי המחזיקים.

81. הליכי הפיקוח ביחס למתחם מפחמות זה, נפתחו ביום 17.3.11 עם מסירת צו הפסקת העבודה. במסגרת הצו, החל על מתחם המפחמות וסככת עץ, זומן העותר לדיון בפני ועדת המשנה לפיקוח, שנקבע ליום 11.4.11.

צילום צו הפסקת העבודה צורף לעתירה בבג"ץ 4674/11.

82. ביום 11.4.11 התקיים דיון בפני ועדת המשנה לפיקוח, בו השתתפו העותר ובא כוחו. ועדת המשנה לפיקוח שמעה את טענות העותר, והחליטה לדחות את טענותיו, בקובעה כי השימוש בהקרקע יישאר כפי שהיה והעסק יוכל להמשיך את פעילותו. ~~העותרים טענו כי העסק יוכל להמשיך את פעילותו והעסק יוכל להמשיך את פעילותו.~~
ועדת המשנה לפיקוח על הוצאת צו סופי להפסקת עבודה להריסה, תוך מתן ארכה בת 30 ימים לצורך מימוש הצו או לשם נקיטת כל צעד אחר על-פי הדין.

צילום החלטת ועדת המשנה לפיקוח מיום 11.4.11 מצורף ומסומן מש/17.

83. דא עקא, העותר לא פעל למצות הליכים ולא הגיש כל בקשה לקבלת היתר, ואך לאחר שהחל המינהל האזרחי במימוש צו ההריסה, פנה ביום 22.6.11 בעתירתו לבית משפט נכבד זה.

בג"ץ 4745/11

84. מתחמי המפחמות מושא העתירה בבג"ץ 4745/11 מצויים דרומית לכפר יעבד בשטח המיועד לחקלאות על פי התכנית המנדטורית S-15, על קרקע פרטית מוסדרת. נציין, כאמור לעיל, על פי הנמסר מיחידת הפיקוח, נכון לעת הזו, מפחמות אלה נהרסו באופן עצמאי על ידי המחזיקים.

85. הליכי הפיקוח ביחס למפחמות מושא העתירה (תיקי בב"ח ג' 15-18/11, ג' 22/11, ג' 26/11, ג' 31-33/11) נפתחו ביום 17.3.11 עם מסירתם של צווי הפסקת העבודה ביחס לחמש מפחמות וארבעה עשר מבנים (סככות) נלווים. במסגרת צווים אלה, זומנו העותרים לדיון בפני ועדת המשנה לפיקוח אשר נקבע ליום 11.4.11. יצויין כי לגבי חלק מתיקי הבב"ח בעתירה זו (תיקי בב"ח ג' 18/11 ו-26/11) הוגשה אף העתירה בבג"ץ 9547/11. על ההליכים מול מוסדות התכנון ביחס למפחמות אלה נפרט במסגרת ההתייחסות לבג"ץ 9547/11.

צילומי צווי הפסקת העבודה צורפו לעתירה בבג"ץ 4745/11.

86. ביום 11.4.11 התכנסה ועדת המשנה לפיקוח לדיון בכלל התיקים מושא העתירה במאוחד. לבקשת ב"כ המחזיקים דאז, דחתה הוועדה את הדיון בכלל התיקים עד ליום 14.4.11, תוך שצו הפסקת העבודה נשאר בתוקפו.

צילום החלטת ועדת המשנה לפיקוח מיום 11.4.11 צורף לעתירה בבג"ץ 4745/11.

87. ביום 14.4.11 התקיים דיון בפני ועדת המשנה לפיקוח, ולאחר ששמעה את מכלול טענות העותרים, החליטה לדחות את טענותיהם כי השימוש בקרקע מושא תיקי הבב"ח אינו עולה כדי בינוי כהגדרתו בחוק התכנון הירדני. על כן, הורתה הוועדה על הוצאת צו סופי להפסקת עבודה ולהריסה.

צילום החלטת ועדת המשנה לפיקוח מיום 14.4.11 צורף לעתירה בבג"ץ 4745/11.

88. בנוסף יוער, כי ביחס לתיקי בב"ח ג' 18/11 ו-26/11 הגישו המחזיקים בקשות להיתר בנייה. על כך נפרט להלן במסגרת ההתייחסות לבג"ץ 9547/11.

89. ביום 24.6.11 הוגשה העתירה דן.

בג"ץ 7804/11

90. עניינה של העתירה המתוקנת בבקשת העותרים - 23 פלסטינים תושבי הכפר יעבד וסביבותיו (לאחר שעשרה עותרים נמחקו בהחלטת כב' השופט (כתארו אז) גרוניס מיום 30.1.12, מאחר ועתרו באופן פרטני במסגרת העתירות האחרות) - להמנע מביצוע פעולות הריסה, מהוצאת צווי הפסקת עבודה והריסה ומזימון העותרים לדיון בפני ועדת המשנה לפיקוח בכל הנוגע למפחמות שבבעלות העותרים.

91. במסגרת העתירה המתוקנת מציינים העותרים, כי "סדנאות הפחם באזור, ללא יוצא מן הכלל, ממוקמות כולן על אדמות פלסטיניות פרטיות הנמצאות בכפר יעבד". לעתירה מתוקנת זו צרפו העותרים תצלום אויר על גביו סומנו המפחמות של העותרים, וכן צרפו צו הפסקת עבודה שניתן לבנו של העותר מסי' 21.

92. נציין, כי כעולה מהמפה שצורפה כנספת מש/2 ובניגוד לנטען בעתירה, לא כל המפחמות באזור הכפר יעבד נמצאות על אדמות פרטיות פלסטיניות. לא זו אף זו, כאמור בתגובה המקדמית מטעם המשיבים לעתירה בבג"ץ 7804/11, בהתחשב בנתונים שפורטו בעתירה, אין באפשרותם של המשיבים לדעת באופן מדויק לאיזה מפחמות מתייחסים העותרים. מכל מקום, נציין, כי ביחס לכלל המפחמות באזור הכפר יעבד הנמצאות בשטח C ננקטו הליכי פיקוח על ידי המנהל האזרחי והוצאו צווי הפסקת עבודה והריסה.

בג"ץ 9547/11

93. מתחמי המפחמות מושא העתירה בבג"ץ 9457/11 (תיקי בב"ח ג' 18-20/11, ג' 25-29/11) מצויים דרומית לכפר יעבד בשטח המיועד לחקלאות על פי התכנית המנדטורית S-15, על קרקע פרטית מוסדרת. נציין כי כאמור לעיל, נכון לעת הזו, מפחמות אלה נהרסו באופן עצמאי על ידי המחזיקים.

94. תיקי בב"ח ג' 18-20: הליכי הפיקוח ביחס למתחמי מפחמות אלה נפתחו ביום 17.3.11, עם מסירתם של צווי הפסקת העבודה ביחס ל-3 מפחמות ושבע סככות מעץ. במסגרת צווי אלה, זומנו העותרים לדיון בפני ועדת המשנה לפיקוח אשר נקבע ליום 11.4.11.

צילום צווי הפסקת העבודה צורפו לעתירה בבג"ץ 9547/11.

95. ביום 11.4.11 התכנסה ועדת המשנה לפיקוח לדיון בכלל התיקים מושא העתירה במאוחד. לבקשת ב"כ המחזיקים דאז דחתה הוועדה את הדיון בכלל התיקים עד ליום 14.4.11, תוך שצו הפסקת העבודה נשאר בתוקפו.

96. ביום 14.4.11 התקיים דיון בפני הוועדה. ועדת המשנה לפיקוח שמעה את טענות העותרים, והחליטה לדחות את טענותיהם, בקובעה כי השימוש בקרקע מושא תיקי הבב"ח עולה כדי בניוי כהגדרתו בחוק התכנון הירדני. על כן, הורתה הוועדה על הוצאת צווי סופיים להפסקת עבודה להריסה.

צילום החלטת ועדת המשנה לפיקוח מיום 14.4.11 צורף לעתירה בבג"ץ 9547/11 כנספח ע/3.

97. ביום 15.5.11 הגישו המחזיקים בתיקי בב"ח ג-18-20/11 בקשה להיתר בנייה. ביום 17.7.11 דנה ועדת המשנה לפיקוח בבקשת העותרים. הממצאים התכנוניים שהונחו בפני הוועדה היו כדלקמן: "הבנייה נמצא בתחום תכנית מתאר S-15, בשטח בעל ייעוד חקלאי; אין הוכחת בעלות- עסקת הירושה של בעל הקרקע לא נרשמה בטאבו וכי היזם טוען לזכות חלקית בקרקע בלבד (3/20 לפי צו הירושה); בוצעה חלוקה בפועל ללא תכנית חלוקה מפורטת או מאושרת; היזם עוסק במלאכה בו הייעוד אינו מאפשר זאת בניגוד לסעיף 33 לחוק התכנון הירדני; תחום איסור בנייה של כביש ציבורי ללא תכנית חלוקה מפורטת או מאושרת, תחליף ייעוד חקלאי מותר מזהה מ"ס 101/100/11, סביבתי."

בתום הדיון, החליטה ועדת המשנה לפיקוח לדחות את הבקשה בשל הנימוקים התכנוניים והקרקעיים שהוצגו בפניה.

צילומי פרוטוקול הדיון והחלטות ועדת המשנה לפיקוח ביחס לתיקי בב"ח ג-18-20/11 צורפו לעתירה כנספח ע/10.

98. על החלטה זו הגישו המחזיקים ערר לוועדת המשנה לתכנון ורישוי. ועדת המשנה לתכנון ולרישוי דנה בערר ביום 10.11.11, ולאחר שהונחו בפניה הממצאים התכנוניים והקרקעיים החליטה הוועדה לדחות את הערר.

צילומי פרוטוקול הדיון והחלטות ועדת המשנה לתכנון ולרישוי ביחסי לתיקי בב"ח ג-18-20 צורפו לעתירה כנספחים ע/15-ע/13.

הפסקת העבודה ביחס למפחמה בגודל של כ-4 דונם ושלוש סככות עץ בגודל של כ-60 מ"ר. במסגרת צו זה, זומנו העותרים לדיון בפני ועדת המשנה לפיקוח אשר נקבע ליום 11.4.11.

צילום צו הפסקת העבודה צורף לעתירה בבג"ץ 9547/11.

100. ביום 12.4.11 הגיש המתזיק בקשה להיתר בנייה. ביום 14.4.11 התקיים דיון בפני הוועדה והוסכם כי יקבע דיון נוסף לשם בחינת בקשת העותר לקבלת היתר בנייה. ביום 5.6.11 נדונה בקשת המתזיק להיתר בנייה. בפני הוועדה הוצגו הממצאים התכנוניים, כדלקמן: "הבנייה נמצאת בתחום תכנית אזורית S15. הבניה בוצע ללא תכנית מפורטת מאושרת; למחזיק אך זכות חלקית בקרקע: זכות חלקית בקרקע (1/4 לפי טאבו); בוצעה חלוקה בפועל של החלקה ללא תכנית מאושרת, כנדרש בדיון; תחום איסור בנייה של כביש אזורי 585 קיים (בהתאם לתמ"א 50); הקמת המבנה היא הפרה של סעיף 33 לחוק התכנון הירדני האוסר על בעלי מקצוע/ מלאכה לעסוק במקומות שלא נקבעו לכך ע"י ועדת התכנון; הפעילות מהווה מפגע סביבתי; השימוש בקרקע בפועל ע"י בעל זכות חלקית (1/4) במקום מוגדר מהווה חלוקה בפועל של החלקה, ללא תכנית חלוקה מאושרת, בניגוד להוראות התכנית."

לאחר שמיעת טענות ב"כ המחזיק ובחינת הממצאים התכנוניים והקרקעיים דחתה הוועדה את הבקשה. על החלטה זו הגישו המחזיקים ערר שנדון בפני ועדת המשנה לתכנון ולרישוי ביום 10.11.11. לאחר בחינת הערר, החליטה ועדת המשנה לתכנון ולרישוי לדחותו. ביום 8.12.11 נמסרה לב"כ המחזיקים החלטת הוועדה.

צילום החלטת ועדת המשנה לפיקוח בתיק בב"ח ג' 25/11 מצורף ומסומן מש/18.
צילום החלטת ועדת המשנה לתכנון ורישוי בתיק בב"ח ג' 25/11 צורף לעתירה בבג"ץ 9547/11 כנספח ע/17.

101. תיקי בב"ח ג' 26-29/11: הליכי הפיקוח ביחס למתחמי מפחמות אלה נפתחו ביום 17.3.11 עם מסירתם של צווי הפסקת העבודה ביחס לחמש מפחמות וחמש סככות עץ. במסגרת צווים אלה, זומנו העותרים לדיון בפני ועדת המשנה לפיקוח אשר נקבע ליום 11.4.11.

102. ביום 14.4.11 התכנסה ועדת המשנה לפיקוח לדון בתיקי הבב"ח. ביני לביני, הגישו העותרים בקשה להיתר בנייה בתיקים אלה, ועל כן הוחלט כי יערך דיון נוסף בפני הוועדה. ביום 5.6.11 נדונה בקשת המחזיקים לקבלת היתר בניה, והוצגו בפניה הממצאים התכנוניים, כדלקמן: "הבנייה נמצאת בתחום תכנית אזורית S-15. הבנייה בוצעה ללא תכנית מפורטת מאושרת; אין הוכחת בעלות: עסקאות הירושה בוצעו מחוץ למערכת רישום מקרקעין מסודרת; בוצעת חלוקה ואיחוד בפועל של החלקה ללא תכנית מאושרת, כנדרש בדיון...; תחום איסור בנייה של כביש אזורי 585 קיים (בהתאם לתמ"א 50); הקמת המבנה היא הפרה של סעיף 33 לחוק התכנון הירדני האוסר על בעלי מקצוע/ מלאכה לעסוק במקומות שלא נקבעו לכך ע"י ועדות התכנון; הפעילות מהווה מפגע סביבתי".

לאחר בחינת הבקשה ושמיעת טענות הצדדים, החליטה הוועדה לדחותה, בשל הנימוקים התכנוניים והקרקעיים. על החלטה זו הגישו המחזיקים ערר לוועדת המשנה לתכנון ולרישוי, אשר דנה בערר והחליטה לדחותו. ביום 8.12.11 נמסרה לב"כ המחזיקים החלטת הוועדה.

ביום 22.12.11 הוגשה העתירה דן.

צילומי החלטות ועדת המשנה לפיקוח והחלטת ועדת המשנה לתכנון ורישוי בתיק בב"ח ג' 26-29/11 צורפו לעתירה בבג"ץ 9547/11 כנספחים ע/9 ו-ע/20, בהתאמה.

103. זהו אפוא הרקע העובדתי הרלבנטי לעתירות. נעבור עתה לבחינת המסגרת הנורמטיבית. במסגרתה נפרט אודות הכלי התכנוני, וכן סמכויות אכיפה אפשריות נוספות, הנתונות בידי המפקד הצבאי לשם הטיפול בפעילות המפחמות.

עמדת המשיבים

התשתית הנורמטיבית

104. כאמור, הכלי המרכזי בו נקט המנהל האזרחי לשם הפסקת פעילותן של המפחמות הינו הכלי התכנוני – תוך הוצאת צווי הפסקת עבודה והריסה למפחמות, והזמנתם של המשיבים לדיונים בפני ועדת המשנה לפיקוח. טענה מרכזית שנטענה בפני מוסדות התכנון של המנהל האזרחי וכן בעתירות דנו, היא כי המפחמות אינן מהוות בנייה, המצריך היתר בנייה. נתייחס להלן לטענה זו.

המישור התכנוני

105. דבר החקיקה הרלבנטי לענייננו הינו חוק התכנון הירדני, החל באזור יהודה ושומרון. לענייננו רלבנטיות הוראות סעיפים 34(1) ו-34(4). סעיף 34(1) לחוק התכנון הירדני קובע, כדלקמן:

"אסור להתחיל בעבודה – בתוך מרחבי התכנון המוכרזים – שבצועה טעון רשיון ואסורים תכנונה או בינויה של קרקע כלשהי או עשיית שימוש בה הטעון קבלת רשיון, אלא לאחר שיתקבל רשיון עבור העבודה או התכנון או הבינוי או השימוש; ואין להוציא רשיון כזה אלא כשהוא תואם להוראות חוק זה ולתקנות שהותקנו על פי חוק זה, ולתכנית התכנון המתארית והמפורטת או לתכנית החלוקה ולכל ההוראות וההנחיות המהווה חלק בלתי נפרד מהן." [ההדגשות הוספו]

הגדרת "בינוי" המחייב קבלת היתר בניה מפורטת בסעיף 34(4), הכולל מספר חלופות, כדלקמן:

- א. הקמת בגין או הכנסת שינויים בו, הרחבתו, תיקונו או הריסתו.
- ב. השימוש בבנין ובקרקע למטרה שונה מהמטרות המותרות (בין עפ"י קביעה מפורשת ובין כתוצאה מכך שהבנין או הקרקע נמצאים באזור מיוחד) - עפ"י תכנית בינוי מאושרת הכוללת את הבנין או הקרקע ועפ"י רשיון כלשהו שהוצא לגבי הבנין או הקרקע ועפ"י רשיון כלשהו שהוצא לגבי הבנין או הקרקע הנ"ל לרבות שינוי השימוש הקיים בבנין או לקרקע."
- ג. הנחת רשת ביוב, ניקוז וחפירת בורות ספיגה וסינון.
- ד. חפירות, הריסה ומילוי.
- ה. הקמת דרכים, קירות וגדרות וכל עבודה הנזסית ועבודת כריה וכל עבודות אחרות המבוצעות בבטן האדמה או מעליה.
- ו. כל פעולות הבניה והעבודות הנוגעות לצורה החיצונית של הבניינים לרבות סידור וצביעה.
- ז. התקנת אמבטיה, בית שימוש, כוור, קערה או ביב שופכין בבנין קיים.
- ח. התקנת מעליות חשמליות בבניינים קיימים.
- ט. מיזוג אויר והסקה.
- י. השימוש בכל קרקע, דרך או כל חלק חיצוני של בנין לצורך פרסום. אולם הביטוי "בינוי" אינו כולל את הדברים הבאים: -
- א. עבודות אחזקה ושיפור אינן מהוות בניה, בתוך הבנין.
- ב. ביצוע עבודות כלשהן מטעם רשות הדרכים המתחייבות לצורך אחזקה או השבחה של דרך כלשהי, אם עבודות אלה נעשות בגבולות אותה דרך.
- ג. ביצוע עבודות כלשהן מטעם רשות מקומית או ממשלתית כלשהי, לצורך פיקוח, תיקון, חידוש רשת ביוב כלשהי, התקנת צינורות או כבלים תת קרקעיים או מתקנים אחרים לרבות המעבר בתוך רחוב או קרקע כלשהם לצורך זה.
- ד. השימוש בקרקע כלשהי למטרה חקלאית באזורים המיועדים לכך." [ההדגשות הוספו]

106. המשיבים יטענו, כי המפחמות מושא העתירות הינן "בינוי" בהתאם לסעיף 34(4) לחוק התכנון הירדני, ומשכך הקמתן מחייבת קבלת היתר בניה, לפי חוק התכנון הירדני.
107. כפי שפורט לעיל, המפחמות הינן פלטפורמה לייצור פחמים, הכוללת פעולה של הכשרת (יישור) הקרקע, יצירת ערימות של גזרי עץ, כיסוי הערמות בקש ואדמה והבערתן במשך מספר שבועות. יודגש, כי הליך הייצור כולל על-פי רוב מספר ערמות הפועלות במקביל, במעין מתחם של מפחמות, בו מצוי גם מבנה קבע, בדרך-כלל סככת עץ.
- כעולה מתיאור זה, ברי כי פעילות המפחמות - הממוקמות בשטח שייעודו חקלאי לפי תכנית המתאר המנדטורית החלה (S-15) - אינה מהווה שימוש בקרקע לצורך חקלאי אלא לצורך תעשייתי מובהק של ייצור פחמים.
108. לפיכך, בהתאם לחלופה המנויה בסעיף 34(4)(ב), המפחמות מהוות שימוש בקרקע למטרה השונה מהמטרות המותרות על-פי תכנית המתאר החלה והינן "בינוי", הטעון היתר בניה (ראו גם סעיף 34(4)(ה) סיפא). כפועל יוצא, בהעדרו של היתר בניה, הרי שמדובר בבינוי בלתי חוקי, אשר ניתן לנקוט נגדו בהליכי פיקוח והריסה.
109. אשר על כן, מכיוון שהמפחמות נבנו ופועלות ללא היתר בניה, נפתחו בעניינן הליכי אכיפה על-ידי יחידת הפיקוח של המינהל האזרחי. בהקשר זה יוער, כי צווי הפסקת העבודה שהוצאו ביחס למפחמות הוצאו ביחס למתחם של מפחמות, ובכלל זה מבני הקבע המצויים במתחם, אשר בהתאם לנתונים המצויים בידי המינהל האזרחי, מצויים בחזקתו של אדם מסוים.
110. על רקע האמור, עמדת המשיבים הינה כי יש לדחות את טענות העותרים כי המפחמה אינה עולה כדי בינוי, לפי חוק התכנון הירדני.

סמכויות אכיפה אפשריות נוספות לפי הדין באזור

111. הגם שעד כה ננקטו הליכי אכיפה ביחס למפחמות במישור התכנוני, נבקש לציין כי במסגרת הדין החל באזור נתונות למפקד הצבאי סמכויות אכיפה נוספות ביחס למפחמות, לאור המפגע הסביבתי הנגרם מפעילותן.
112. כפי שפורט לעיל בהרחבה, מהנתונים שבידי המשיבים עולה כי פעולת המפחמות יוצרת מפגע סביבתי, הן מפגעי ריח הן פליטת מזהמי אוויר. במסגרת הדינים החלים באזור, נתונות למפקד הצבאי סמכויות שונות לנקיטה בפעולות אכיפה להפסקת פעולת המפחמות, בשל הזיהום הסביבתי שבפעולתן.

צו בדבר שמירת הנקיון (יהודה ושומרון) (מס' 1160), התשמ"ו-1986

113. הצו בדבר שמירת הנקיון (יהודה ושומרון) (מס' 1160), התשמ"ו-1986 (להלן: הצו בדבר שמירת הנקיון), קובע איסור על ביצוע פעולות שונות הפוגעות באיכות הסביבה, ובכללן, השלכת פסולת, זיהום האויר וגרימת מפגעי ריח. לענייננו רלבנטית הוראת סעיף 2א לצו, הקובעת איסור על

זיהום אויר או על גרימת ריח חזק או בלתי סביר, וכן חזקה שלפיה זיהום אויר או ריח הקבועים בתוספת לצו הינם זיהום אויר או ריח חזקים או בלתי סבירים, כדלקמן:

- א2. א. לא יגרום אדם לריח חזק או בלתי סביר, או לזיהום חזק או בלתי סביר של האוויר, מכל מקור שהוא, אם הוא מפריע, או עשוי להפריע, לאדם המצוי בקרבת מקום או לעוברים ושבים.
- ב. זיהום אויר או ריח הקבועים בתוספת הם זיהום אויר או ריח חזקים או בלתי סבירים.
- ג. הרשות המוסמכת רשאית לשנות את התוספת.
- ד. לענין סעיף זה, "זיהום אויר" – זיהום על ידי עשן, גזים, אדים, אבק וכיוצא בזה. [הדגשות הוספו]

התוספת לצו בדבר שמירת הנקיון קובעת, כדלקמן:

"עשן, גזים, אדים, אבק וכיוצא באלה הנפלטים מבעירת פסולת, פסולת בנין או גרוטות רכב הם זיהום אויר הגורם ריח בלתי סביר".

המונח "פסולת" מוגדר בסעיף 1 לצו בדבר שמירת הנקיון, כדלקמן:

"פסולת – לרבות שיירי מזון, קליפות, ניירות, בקבוקים, תיבות, קופסאות, קרטונים, אריזות למיניהן, גרוטאות, גזרי עץ, קרשים, סמרטוטים, בדלי סיגריות, אשפה מכל סוג, מי שפכים ופסולת נוזלית מכל סוג שהוא, וכן כל דבר אחר העלול לגרום אי ניקיון או אי סדר, למעט פסולת בניין וגרוטות רכב"; [הדגשה הוספה]

צילום הצו בדבר שמירת הנקיון מצורף ומסומן מש/19.

114. הנה כי כן, בהתאם להוראות הצו ולחזקה המנויה בסעיף 2א(ב), הרי שהתוצרים הנפלטים כתוצאה מפעולת המפחמות, קרי, כתוצאה מבעירת גזרי עץ, מהווים זיהום אויר או ריח בלתי סביר, כמשמעו בסעיף 2א(ב) לצו. לפיכך, פעולת המפחמות אסורה לפי סעיף 2א(א) לצו.
115. עוד נוסף, כי פעולה בניגוד להוראות הצו הינה עבירה פלילית שעונש קנס בצידה (בסעיף 11 לצו), ובהתאם להוראות סעיף 60 לצו בדבר הוראות ביטחון [נוסח משולב] (יהודה והשומרון) (מס' 1651), התשמ"ט-2009 (להלן: "הצו בדבר הוראות ביטחון"), הקובע כי ניתן לתפוס ציוד וטובין ש"השתמשו בהם בעשיית כל עבירה ... או כאמצעי לביצועה", הרי שבסמכות המשיבים לתפוס את חומרי הגלם המשמשים לפעולת המפחמות.

חוק בריאות הציבור לשנת 1966

116. בקצרה, נציין כי חוק בריאות הציבור לשנת 1966 הירדני (להלן: "חוק בריאות הציבור הירדני"), החל באזור, מגדיר מפגע תברואה, בין היתר כ"כל חומר, פעולה, דבר, ריח, קול, עשן, אבק, שאריות, מצב או מקום המזיק או עלול להזיק לבריאות הציבור או לגרום פגיעה לזולת" (בסעיף 30 לחוק). על כן, מכיוון שפעילות המפחמות יוצרת מפגע תברואתי בדמות ריח ועשן, אשר מזיקים או למצער עלולים להזיק לבריאות הציבור, הרי שחוק בריאות הציבור הירדני מקנה לגורמים המוסמכים במינהל האזרחי סמכויות שונות, ובכלל זה סמכות להוציא הודעה בדבר סילוק המפגע התברואתי (סעיף 31(1) לחוק). כן, יוער כי סעיף 31(2) לחוק קובע עבירה שלפיה "פיגר האדם שנמסרה לו ההודעה בביצוע מה שהודיעו לו, הרי עבר עבירה ברת עונשין לפי

הוראות חוק זה"; ומשכך נתונות לגורמים המוסמכים במינהל האזרחי הסמכויות לתפיסת ציוד וטובין המשמשים לביצוע העבירה, בהתאם לסעיף 60 לצו בדבר הוראות ביטחון, כאמור לעיל.

צילומי פרק ראשון ותשיעי לחוק בריאות הציבור הירדני מצורפים ומסומנים מש/20.

עמדת המשיבים - זין העתירות להידחות

117. כמתואר לעיל, פעילות המפתמות בצורתן הנוכחית מהווה מפגע סביבתי קשה. ממצאי הניטורים שנערכו על ידי המשרד להגנת הסביבה ואיגוד ערים, לצד ממצאי בדיקות הריח שערך המנהל האזרחי, מלמדים כולם על מפגעי ריח קשים הנגרמים כתוצאה מפעילות המפתמות, המהווים "ריח חזק ובלתי סביר" על-פי אמות המידה שנקבעו בנוהל להגדרת מפגע ריח, המגדיר כאמור מהו ריח חזק ובלתי סביר בניגוד לחוק למניעת מפגעים; וכן פליטת מזהמי אוויר (הבאים לידי ביטוי בריכוז גבוה של חלקיקים נשימים עדינים ופורמאלדהיד, החורגים מערכי היעד וגבוהים בהשוואה למדידות שנעשו במקומות אחרים בישראל).

118. מפגעים אלה פוגעים בצורה קשה בשגרת חייהם ובאיכות החיים של כלל התושבים, ישראלים ופלסטינים כאחד, המתגוררים ושוהים בסמוך לאתרי הפעילות של המפתמות, באיו"ש ובישראל. מעבר לכך, הם טומנים בחובם פוטנציאל להשפעה בריאותית שלילית על התושבים שישחפפו אליהם לאורך זמן. תלונות ופניות בנוגע למפגע האמור התקבלו הן מתושבים ישראלים הן מתושבים פלסטינים.

119. לאור הנתונים בדבר עוצמתם וחומרתם של מפגעי הריח ופליטת מזהמי האוויר, למראה התמונות של פעילות המפתמות (ראו נספח מש/1), ובהינתן ההיכרות הבסיסית של כל אדם עם השלכותיה של פעילות בערה ממושכת על האוויר הסמוך למקום הבערה, אין לתמוה אפוא על כך שבמסגרת פניותיהם למנהל האזרחי, טענו התושבים כי מפגעי הריח והעשן הפכו את חייהם לבלתי נסבלים.

120. המשיבים ערים לכך שאין המדובר בתעשייה שהתפתחה רק במהלך השנים האחרונות, אם כי, כאמור, המפתמות הפועלות בתחום מרחב התפר - שהינן למעשה המפתמות שעודן אקטואליות לעתירות דנן, משטרם נהרסו עצמאית על ידי מחזיקיהן - לא פעלו במיקומן הנוכחי לכל הפחות בשנת 1999, כעולה מתצלומי האוויר, וככל הנראה עברו למיקומן הנוכחי רק לאחר שהוקמה גדר הבטחון באזור זה. זאת, כאמור, על מנת להקל על העברת גזרי עץ, המהווים את חומר הגלם לפעילות המפתמות, מישראל לאיו"ש.

נוכיר לעניין זה, כי הכנסת גזרי עץ לאזור מחייבת קבלת היתר, בהתאם לצו בדבר העברת טובין והתיקון להיתר הכללי להבאת טובין מחודש אוגוסט 2010. מאז התיקון האמור בוצעה שורה של פעולות אכיפה אינטנסיביות לתפיסת גזרי עץ בתהליך הובלתם מישראל לאיו"ש, אולם קיים קושי לבצע אכיפה כאמור בתחום מרחב התפר, נוכח הקרבה לשטח ישראל והעדר חיץ פיזי המונע מעבר משאיות המובילות גזרי עץ.

121. ואולם, בשים לב לעובדה שהמדובר בתעשייה קיימת, פעל המנהל האזרחי, באופן אינטנסיבי במהלך השנים האחרונות, למציאת חלופות לפעילות המפחמות בצורתן הנוכחית, בין בדרך של בחינת חלופות "ירוקות" שיהא בהן כדי לצמצם את זיהום האוויר ומפגעי הריח הקשים, ובין באמצעות בחינת האפשרות להעתיק את המפחמות לאתר חלופי, שיהא מרוחק מריכוזי אוכלוסיה.
122. כפי שתואר לעיל, תהליך בחינת האפשרות להקים חלופה "ירוקה" נעשה בשיתוף עם ארגון בינלאומי וחוקר פלסטיני, לווה בנסיעת מחקר של נציגי קמ"ט איכות הסביבה במנהל האזרחי לסלובקיה, ובהקמת דגם ניסיוני של מפחמה "ירוקה", תוך השקעת התקציבים הנדרשים לכל האמור. תהליך זה לא נשא פרי בשל קשיים טכנולוגיים, כאמור לעיל.
123. בד בבד, הן עובר להגשת העתירות והן לאתר הגשתן, נבחנה על ידי ראש המנהל האזרחי האפשרות להעתיק את המפחמות לאתר חלופי. אפשרות זו נפסלה, לאחר שנמצא שלא קיים אתר חלופי, המרוחק מריכוזי אוכלוסייה במידה מספקת, אשר בהתאם לניסיון הקיים יבטיח את הפחתת ההשפעה של המפגע הסביבתי הטמון במפחמות על אוכלוסיית האזור. כמו כן, וכפי שצוין לעיל, על פי הערכת הגורם המקצועי במשרד להגנת הסביבה, הפעלת המפחמות בתנאים מרוחקים ובהיקף מוגבל, עלולה אף היא לגרום למפגעים סביבתיים.
124. בתהליך בחינת החלופות הושם דגש על ניסיון ליצור שיתוף עם הצד הפלסטיני, מתוך הבנה כי המפחמות מופעלות על ידי תושבי האזור הפלסטינים, וכלל האוכלוסייה הפלסטינית המתגוררת בסמוך להן, בין באזורים המצויים בשליטה אזרחית של הרשות הפלסטינית, ובין בשטח C, נפגעת וסובלת מהמפגע הסביבתי שהן יוצרות. בתוך כך, התקיימו פגישות בין ראש המנהל האזרחי לבין גורמים פלסטינים שונים. דא עקא, שהידברות זו לא הבשילה לכדי מציאת פתרון משותף.
125. משכלל הנסיונות למציאת חלופה שתאפשר את המשך פעולתן של המפחמות לא נשאו פרי, ולנוכח המפגע הסביבתי הקשה והמתמשך הטמון בהן, על הפגיעה הקשה באיכות החיים והפוטנציאל לפגיעה משמעותית בבריאותם של התושבים המתגוררים באזור המפגע, סבורים המשיבים כי לא ניתן להסכין עם המשך פעילותן של המפחמות בצורתן הנוכחית. זאת, בין היתר, בשים לב לקושי בביצוע פעולות אכיפה נגד העברת גזרי עץ מישראל לאזור מרחב התפר, לצורך הפעלת המפחמות.
126. לעמדת המשיבים, המפחמות מהוות בינוי בלתי חוקי, כהגדרתו בחוק התכנון הירדני, אשר הוקמו מבלי שניתן לכך כל היתר בניה כדין. לעניין זה חשוב לציין, כי נוכח מכלול השיקולים התכנוניים שעלו במסגרת החלטות רשויות התכנון, ובכלל זה המפגע הסביבתי הטמון בהן, לא קיימת לעת הזו היתכנות להסדרתן התכנונית של המפחמות, בצורתן הנוכחית, ולמתן היתרי בניה עבורן.
127. בשורה ארוכה של פסקי דין שיצאו מלפני בית משפט נכבד זה נקבע כי בית המשפט הנכבד לא יתערב בשיקוליהן התכנוניים של רשויות התכנון והבנייה, אלא במקום שפעלו שלא כדין.

ראו, למשל, בג"ץ 2389/04 בשאראת נ' המפקד הצבאי באזור איז"ש, תק-על 2006 (4) 3621, כדלקמן:

"עיינו בטענות העותרים ולא מצאנו כי אלה מקימות עילה להתערבותנו. הלכה פסוקה היא כי בית משפט זה לא יתערב בהחלטות של רשויות התכנון, אלא במקום שפעלו שלא כדין: 'כלל נקוט הוא בידינו כי בית המשפט אינו שם עצמו בנעליהן של רשויות התכנון ואין הוא מעמיד את שיקול דעתו שלו תחת שיקול דעתן המקצועי של אותן רשויות. התערבותו של בית המשפט בהחלטות של רשויות התכנון נעשית במשורה, בעילות מובהקות המצדיקות התערבות במעשה המינהלי, כגון: חריגה מסמכות, חוסר תום לב או חריגה קיצונית ממתחם הסבירות' (עע"מ 2418/05 מילגרם נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז ירושלים, ניתן ביום 24.11.05, מפי השופטת חיות)". [ההדגשה הוספה]

כן ראו פסק הדין שניתן בימים אלה ממש בבג"ץ 2874/10 מוסא נ' מפקד כוחות צה"ל באיז"ש (טרם פורסם, 23.5.12), כדלקמן:

"1. העתירה מופנית נגד צווי הריסה שהוצאו לגבי שני מבנים בכפר אל-חאדר.
2. צווי ההריסה הוצאו בשל כך שהמבנים נבנו ללא היתר. בקשות העותרים למתן היתרים גידחו מסיבות שונות, בין היתר, משום שמדובר באזור שייעודו חקלאי על פי התוכנית שבתוקף יצוין, כי אחד המבנים נהרס בעקבות צו הריסה, אך הוא נבנה מחדש. מכאן שלפחות לגבי מבנה אחד מבין השניים מדובר בעשיית דין עצמי. אפשר שדי בכך להביא לדחיית העתירה לגבי המבנה המסוים.
3. מכל מקום, טיעוני העותרים הן בכתב והן בעל-פה לא שכנעונו כי קיימת עילה להתערב בהחלטה המינהלית להוציא את צווי ההריסה. זאת, שכן הבקשות להיתרים לא תאמו את הנדרש מבחינת הדין החל, ולו לעניין הייעוד.
4. העתירה נדחית. אין צו להוצאות."

והדברים יפים גם לענייננו דנן.

128. נוסף ונציין, כי מעבר לכלי התכנוני, נתונות בידי המפקד הצבאי סמכויות נוספות בדיני האזור, המאפשרות נקיטת הליכי אכיפה נוספים כנגד פעולת המפחמות.

129. במאמר מוסגר, נבקש כעת להתייחס בתמצית לטענות העותרים בבג"ץ 7804/11 כי הליכי האכיפה נגד המפחמות מהווים הפרה של הסכמי הביניים בין ישראל לפלסטינים. מבלי להביע עמדה ביחס לטענה לגופה, נזכיר כי הלכה ידועה היא שהסכמים מדיניים אינם מקימים כשלעצמם זכויות לפרטים מכוחם (ראו, למשל, בג"ץ 2829/96 סמהדנא נ' מדינת ישראל, תק-על 1312 (3) 96 (1996); ובג"ץ 5744/96 קראדה נ' שירות בתי הסוהר, תק-על 1312 (3) 96 (1996); דנג"ץ 5744/96 קראדה נ' שירות בתי הסוהר, תק-על 1312 (3) 96 (1996); ובג"ץ 8012/98 עתר נ' ראש ממשלת ישראל, תק-על 1312 (3) 98 (1998)). לא למותר לציין, כי ככל שיש לרשות הפלסטינית טענות כלפי ישראל בעניין זה באפשרותה לפעול בצניורות המקובלים.

130. אשר על כן, מכל הטעמים שפורטו לעיל, יטענו המשיבים כי דין העתירות להידחות, ויש לאפשר למנהל האזרחי לממש את צווי ההריסה שהוצאו ביחס למפחמות, אשר הוקמו שלא כדין, במסגרת הליכי האכיפה התכנונית שננקטו נגדם.

131. נשוב ונזכיר, לקראת סיום, כי על פי נתוני המנהל האזרחי, מרבית תעשיית המפחמות באיר"ש עברה בשנים האחרונות לשטח B, והעותרים בעתירות דן הינם מתזיקי המפחמות האחרונות שעודן פועלות בשטח C. כאמור, חלק ניכר מהמפחמות מושא העתירות דן נהרסו לאחרונה אף הן על ידי מחזיקיהן (המפחמות מושא תיקי בג"ץ 4745/11; בג"ץ 4674/11; בג"ץ 9547/11), ולמעשה המפחמות שעודן אקטואליות לעתירות דן מצויות כולן בתחום מרחב התפר (המפחמות מושא תיקי בג"ץ 7677/10; בג"ץ 3682/11 בג"ץ 7804/11).
132. לאור כל האמור לעיל, מתבקש בית המשפט הנכבד לדחות את העתירות תוך חיוב העותרים בהוצאות המשיבים.
133. העובדות המפורטות בסעיפים 1-19, 116-45 ו-131-119 נתמכות בתצהירו של תת-אלוף מוטי אלמוז, המשמש בתפקיד ראש המנהל האזרחי באזור יהודה ושומרון.
134. העובדות המפורטות בסעיפים 17, 44-20 ו-118-117, המתייחסות להיבטים הסביבתיים בתחום מפגעי הריח, נתמכות בתצהירה של גבי' פולה אורנשטיין, מרכזת את נושא מניעת מפגעי הריח, באגף איכות אוויר ושינוי אקלים, במשרד להגנת הסביבה.
135. העובדות המפורטות בסעיפים 17, 44-20 ו-118-117, המתייחסות להיבטים הסביבתיים בתחום איכות האוויר, נתמכות בתצהירה של גבי' לבנה קורדובה ביזנר, מנהלת מדעית של מערך ניטור אוויר באגף איכות אוויר ושינוי אקלים, במשרד להגנת הסביבה.

היום, ז' סיון, תשע"ב

28 מאי, 2012

עמרי אפטימין, עו"ד
עוזר לפרקליט המדינה

מוריה פרימן, עו"ד
עוזרת לפרקליט המדינה

ראובן אידלמן, עו"ד
עוזר לפרקליט המדינה

תצהיר

אני הח"מ, מר א"י שגור, לאחר שהוזהרתי כי עלי לומר את האמת, שאם לא אעשה כן אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, מצהיר בזאת כלחלן:

1. אני המשמש בתפקיד מטל רגולר 7567
2. תצהירי זה ניתן לתמיכה בתגובת המשיבים 1-4 לעתירות בבג"ץ 7677/10; בג"ץ 3882/11; בג"ץ 4674/11; בג"ץ 4745/11; בג"ץ 7804/11; בג"ץ 9547/11; בג"ץ 2277/12 (להלן - תגובת המשיבים).
3. העובדות האמורות בסעיפים 1-19, 45-116, 119-131, הינן אמת למיטב ידיעתי ואמונתי.

מר א"י שגור

אישור

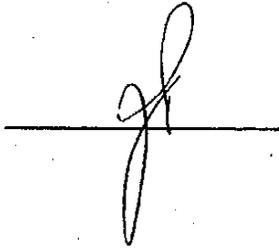
אני הח"מ, מר א"י שגור, עויד, מאשר בזה כי ביום 29.5.12 הופיע בפני מר א"י שגור המוכר לי אישית, ולאחר שהוזהרתי כי עליו לומר את האמת, שאם לא יעשה כן יזדכר לעונש הקבוע בחוק, מאשר את האמת.

מר א"י שגור
29.5.12

תצהיר

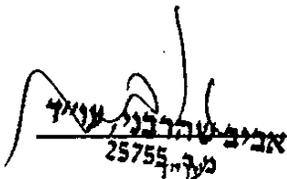
אני הח"מ, אברהם קולודנה כ"צ א"ר, לאחר שהוזהרתי כי עלי לומר את האמת, שאם לא אעשה כן אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, מצהיר בזאת כלהלן:

1. אני משמש בתפקיד מנהל - אגף - ניהול במשרד להגנת הסביבה.
2. תצהירי זה ניתן לתמיכה בתגובת המשיבים 1-4 לעתירות בבג"ץ 7677/10; בג"ץ 3682/11; בג"ץ 4674/11; בג"ץ 4745/11; בג"ץ 7804/11; בג"ץ 9547/11; בג"ץ 2277/12 (להלן - תגובת המשיבים).
3. העובדות האמורות בסעיפים 17, 20-44, 117-118 המתייחסות להיבטים הסביבתיים בתחום איכות האוויר, הינן אמת למיטב ידיעתי ואמונתי ולאחר שעינתי במסמכים.



אישור

אנן הח"מ, אברהם קולודנה כ"צ א"ר, עו"ד, מאשר בזה כי ביום 28.5.12 הופיע בפני אברהם קולודנה - ג"צ א"ר, המוכר לי אישית, ולאחר שהוזהרתי כי עליו לומר את האמת, שאם לא יעשה כן יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, חתם בפני על תצהירו.



אברהם קולודנה
עו"ד
מ"ד 25755