



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 5964/15

לפני: כבוד השופטת א' חיות
כבוד השופט צ' זילברטל
כבוד השופט מ' מזוז

העותרת: עמותת הפורום לישראל ירוקה

נגד

המשיבים: 1. שר הביטחון
2. ראש המנהל האזרחי
3. מחצבת ג'מעין- מגרסת השלום, ב.א.י.ו למסחר
4. מחצבת טריפי (קלנדיה)
5. מחצבת אבו שושה (קלנדיה)
6. מחצבת שיבתין

עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים

תאריך הישיבה: ג' בסיון התשע"ו (9.6.2016)

בשם העותרת: עו"ד הראל ארנון; עו"ד צפנת נרדמן

בשם המשיבים 1 ו-2: עו"ד רועי שוויקה
בשם המשיבה 3: עו"ד אביהו הראל; עו"ד אלעד וסטשניידר
בשם המשיב 4: עו"ד דוד זיסו
בשם המשיבה 5: עו"ד מאזן קופטי

פסק-דין

השופט מ' מזוז:

1. עתירה זו עניינה 4 מחצבות באזור יהודה והשומרון (להלן: האזור) אשר לטענת העותרת הן "מחצבות פיראטיות" הפועלות ללא היתרים ובניגוד לדין, ועל כן היא עותרת להורות על סגירתן לאלתר. בעתירה נטען כי פעילות המחצבות פוגעת בערכי טבע ונוף, וכן בכלכלה הישראלית ובמחצבות הפועלות כדין, וכי המשיבים 1-2,

שר הביטחון וראש המינהל האזרחי (להלן: המשיבים) אינם נוקטים כל פעולות אכיפה נוכח פעילות "החציבה הפיראטית", כהגדרת העותרת.

לכתחילה הוגשה העתירה רק נגד המשיבים, אך בעקבות החלטת בית המשפט היא צירפה כמשיבות את המחצבות כלפיהן מופנית העתירה (משיבות 3-6, להלן: המחצבות).

2. בתגובתם המקדמית עמדו המשיבים בפירוט רב על פעילות המחצבות באזור, על ההסדרה המשפטית לפעילותן ועל הפיקוח שמקיימים המשיבים על פעילות זו. בין היתר הובהר כי המשיבה 6 היא מחצבה פלסטינית הפועלת באזור B שבאחריות הרשות הפלסטינית ועל-פי רישיון מהרשות הפלסטינית. אשר למשיבות 3-5, הן מצויות באזור C על קרקע פרטית, כאשר המשיבות 4 ו-5 הן מחצבות בבעלות פלסטינית הפועלות באזור מלפני 1967, ואילו המשיבה 3 היא בבעלות ישראלית ופועלת באזור משנת 1995, ועוסקת בגריסה ולא בחציבה. כן הובהר כי בניגוד לטענת העותרת, שלוש המחצבות פועלות מזה שנים רבות על פי רישיון שניתן להן על ידי המינהל האזרחי ופעילותן מבוקרת ומנוטרת, לרבות בהיבט של איכות הסביבה. עוד צוין כי המינהל האזרחי אינו גובה תמלוגים בגין כריה וחציבה בקרקע פרטית, להבדיל ממחצבות הפועלות באדמות מדינה, מהן נגבים תמלוגים ודמי חכירה (ת.א. 2416/00 מחצבות כפר גלעדי נ' מדינת ישראל, פסקה 21 (30.4.2006)). לצד זאת צוין כי נערכת עבודת מטה להקמת קרן לשיקום מחצבות, בדומה לקרן הפועלת בישראל, אשר תגבה היטלים מכל המחצבות למטרת שיקומן לאחר מיצוי פעילות החציבה.

כמו כן עמדו המשיבים בתגובתם על כך שבעבר הייתה מקובלת העמדה לפיה ניתן להסדיר הפעלתן של מחצבות באזור מכוח התכניות המנדטוריות הכלליות החלות באזור (S-15 ו-RJ-5), ובהתאם לכך אושרו פעולות חציבה בוועדות התכנון באזור. ואולם בשנות ה-90 גובשה עמדה לפיה יש להסדיר הפעלת מחצבות באזור (כמו בישראל) במסגרת תכנית כללית (תמ"א) בתחום הכרייה והחציבה לצד תכנון נקודתי בתכניות ספציפיות. צוין כי הוכנה תמ"א אך זו לא הופקדה, וכן כי המשיבות 4 ו-5 החלו בהליכים, שפורטו בתגובה, לקידום תכניות ספציפיות אשר טרם הושלמו.

לצד האמור הובהר כי אמנם המשך חידושם של רישיונות למחצבות באזור בהעדר תכנון מפורט מעלה קושי, אך לאור שיקולים כבדי משקל מדיניות המשיבים היא להמשיך לעת הזאת בפעילותן של המחצבות ובחידוש הרישיונות שלהם. הנימוקים

שנמנו לענין זה הם בתמצית אלה: ראשית, פעילות המחצבות היא חיונית לפיתוח וצמיחתו הכלכלית של האזור, הן מספקות תעסוקה לעובדים רבים תושבי האזור, כמו גם למעגלים נוספים של נותני שירותים מקרב האוכלוסייה המקומית, כאשר להיבט זה יש גם השלכה ישירה על היציבות הביטחונית באזור. שנית, המשיבות 4 ו-5 פועלות באזור עוד מלפני 1967, והמשיבה 3 לפני כ-21 שנים, על בסיס רצף תפעולי באישור המינהל האזרחי. שלישית, ננקטו כאמור הליכים לקידום תכנון כללי ונקודתי של פעילות החציבה באזור, ואף שאלה טרם הושלמו אין המשיבים סבורים שיש בכך כדי להצדיק השבתת פעילות המחצבות. ורביעית, צוין כי לאור החיוניות של חומרי החציבה שמייצרות המחצבות, הפסקת פעילותן, כדרישת העותרת, לא תוביל למציאות טובה יותר מבחינת הסדרתית וסביבתית, אלא להיפך - למציאות של פעולות חציבה פירטיות לא מפקחות. לאור השיקולים האמורים אין המשיבים סבורים כאמור שיש להפסיק את פעילות המחצבות עד להשלמת הליכי התכנון הספציפיים האמורים. עם זאת, בכל הנוגע להפעלת מחצבות חדשות באזור, עומדים המשיבים על תכנון נקודתי מלא כתנאי מוקדם למתן רישיון חציבה.

3. נוכח כל האמור, טוענים המשיבים כי יש לדחות את העתירה על הסף, הן בהיות העתירה כוללת, שאינה מפרטת ואינה מבססת כל תשתית קונקרטית לפגיעה בערכי טבע וסביבה; הן בשל התשתית העובדתית הלקויה והבלתי מדויקת, ובין היתר ייחוס "פעילות פיראטית" למחצבות הפועלות על פי רישיונות ומפקחות על ידי המשיבים; והן בשל שיהוי כבד בהגשתה כאשר מדובר במחצבות הפועלות מזה עשרות בשנים. כמו כן טוענים המשיבים שיש לדחות את העתירה גם לגופה, שכן לא נפל כל פגם בשיקול דעת המשיבים.

4. המשיבות 3-5 הגישו גם כן תגובות מפורטות בהן הוסיפו מצדן גם טענות בדבר היעדר מעמד לעותרת, אי מיצוי הליכים, אי נקיון כפיים וכן בדבר שיקולים זרים ושימוש לרעה בהליכי בית משפט לקידום אינטרסים זרים. לתגובות צורפו הרישיונות שקיבלו מהמשיבים ושמוכחם הם פועלים. המשיבה 6, שכאמור פועלת בשטחי הרשות הפלסטינית, לא הגישה תגובה.

5. לאחר עיון הגענו לכלל מסקנה כי יש לדחות את העתירה. לא מצאנו כי נפל פגם במדיניות המשיבים ובשיקוליהם, שפורטו בתמצית לעיל, בסוגיה הנדונה. אנו סבורים כי מדיניות המשיבים היא סבירה ושיקול הדעת העומד ביסודה מושתת על נימוקים ענייניים וראויים, ולא מצאנו עילה להצדקת התערבותנו באלה.

6. בית משפט זה עמד פעמים רבות על כך כי לרשויות המדינה, ובכלל זה לרשויות הפועלות מטעמה באזור, מסור שיקול דעת רחב באשר לסדרי העדיפויות בהפעלתן סמכויותיהן, בהתחשב במכלול רחב של שיקולים, ובית משפט זה לא יתערב בשיקול דעתן כל עוד לא נמצא כי הן פועלות בניגוד לכללי המשפט המינהלי (והמשפט הבינלאומי הפומבי, כאשר מדובר באזור) החלים עליהן. כך למשל נקבע לענין זה, לא מכבר, בע"מ 2847/13 איסמעילוף נ' ראש ממשלת ישראל, פסקה 8 (23.3.2016):

"נקודת המוצא ונקודת הסיום, היא כי בית המשפט יתערב בשיקול דעתן של רשויות האכיפה רק מקום בו אלו מתנערות כליל מחובתן לאכוף את החוק, או פועלות באופן בררני או בחוסר סבירות, או כשנפל פגם מהותי אחר בתהליך קבלת ההחלטות. יפים לענייננו דברי השופט א' פרוקצ'יה:

"הלכה מושרשת היא כי בית המשפט לא יתערב על נקלה בשיקול דעתן של הרשויות המוסמכות בקביעת מדיניות אכיפת החוק שגיבשו, ובסדרי העדיפות שנקבעו לצורך כך. הביקורת השיפוטית מצטמצמת, בדרך כלל, למצבים בהם הוכחה התנערות מלאה, או הימנעות בלתי סבירה מאכיפת החוק, או כאשר סדרי העדיפות שעיצבו הרשויות נגועים בחוסר סבירות קיצוני, או בפגם אחר שנתגלע בחוקיותם (בג"ץ 6243/08 התנועה לשמירת אדמות הלאום נ' שר הביטחון פס' 24 והאסמכתאות שם (2.12.2010). ראו גם: יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך א 275 (ה"ש 114) (מהדורה שנייה, 2010))."

וראו עוד לענין זה: בג"ץ 1161/06 תנועת "אנחנו על המפה" נ' שר הביטחון (14.10.2007); בג"ץ 72/09 רגבים נ' שר הביטחון (13.11.2011); ובג"ץ 7969/13 כפר אדומים נ' שר הביטחון (13.5.2014).

7. גם סוגיית פעילותן של מחצבות באזור כבר נדונה על ידי בית משפט זה בבג"ץ 2164/09 יש דין - ארגון מתנדבים למען זכויות אדם נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית (26.11.2011), להלן: ענין יש דין). אמנם הדיון שם התמקד בעיקר בהיבטים של כללי המשפט הבינלאומי הפומבי החלים לענין זה, אך הדברים שם באשר לשיקולים שעל המפקד הצבאי לשקול נוגעים בחלקם גם לענייננו:

"כפי שכבר נקבע פעמים רבות בפסיקתנו, התפיסה הלוחמתית של ישראל באזור היא בעלת מאפיינים ייחודיים, שהעיקרי בהם הוא משך תקופת ההחזקה המחייבת התאמת הדינים למציאות בשטח, המטילה על ישראל חובה לניהול חיים תקינים לתקופה שגם אם מבחינה משפטית היא זמנית, היא בוודאי ארוכת טווח...

תפיסה זו קוראת לעבר אימוץ ראייה רחבה ודינמית של חובות המפקד הצבאי בשטח, המטילות עליו, בין היתר, אחריות להבטחת פיתוחו וצמיחתו של האזור בתחומים רבים ומגוונים, בכלל זה בתחום התשתית הכלכלית ופיתוחה...

... עולה חשש כי דווקא באימוץ גישתה הדווקנית של העותרת יהיה כדי להביא לתוצאה בה לא יעמוד המפקד הצבאי בחובותיו על-פי הדין הבינלאומי. כך למשל, אימוץ העמדה לפיה בנסיבות העת הזאת על המפקד הצבאי להפסיק את פעילות המחצבות, עלול להביא לפגיעה בתשתיות הקיימות ולהשתקת הענף, ויכול ובכך יהיה דווקא כדי לפגוע בטובת האוכלוסייה המקומית...

מעבר לכך, יש לזכור עוד כי כאמור בנתונים שהוצגו בפנינו, המחצבות הפועלות היום מספקות פרנסה להיקף לא מבוטל של תושבים פלסטינים... גם בתגובת המשיבות (המחצבות) לעתירה הודגש כי הן תורמות בפעילותן לפיתוח כלכלי ולמודרניזציה של האזור באופנים רבים וביניהם הכשרת עובדים, תשלום תמלוגים והספקת תוצרי חציבה הנדרשים לצורך בנייה. כן צוין כי אחוזים ניכרים מתוצרי החציבה שלהן משווקים בתחומי האזור לפלסטינים ולמתיישבים ישראלים כאחד (בשיעור משתנה בין מחצבה למחצבה) וכי מתן הסעד המבוקש בעתירה יגרום לפגיעה אנושה לא רק בהן, אלא גם בעובדיהן ובספקי שירותים שונים מקרב האוכלוסייה המקומית אשר המחצבות מהוות את מטה לחמם" (פסקאות 10-13 שם).

8. לא למותר להוסיף כי דרישתה של העותרת כאמור ל- "סגירה לאלתר" של המחצבות, מתעלמת לחלוטין גם מההסתמכות רבת השנים של בעלי המחצבות, הפועלות באזור מזה עשרות בשנים, על פי רישיונות מאת המינהל האזרחי ותוך הסתמכות על המדיניות שהתירה את פעילותם, ולא באופן פיראטי כנטען (השוו: ענין יש דין, פסקה 6, וכן בג"ץ 940/04 אבו טיר נ' המפקד הצבאי לאזור יהודה והשומרון, פ"ד

נט(2) 320, 334 (2004)). הסתמכות זו מעוררת במלוא עוזה גם את טענת השיהוי שהעלו המשיבים כאמור.

9. אשר על כן, ונוכח הסברי המשיבים באשר למדיניות הנקוטה והטעמים שביסודה, בהם לא מצאנו עילה להתערב, דין העתירה להידחות על הסף ללא הוצאת צו על תנאי.

העותרת תישא בהוצאות ושכר טרחת עו"ד של המשיבים 1-2 בסך של 5,000 ש"ח, וסכום זהה לכל אחת מהמשיבות 3-5.

ניתן היום, ט"ז בסיון התשע"ו (22.6.2016).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט