

בג"ץ 9717 / 03

בג"ץ 10359 / 03

נעלה – עמותה להתיישבות בשומרון של עובדי התעשייה האווירית לישראל
נגד

1. מועצת התכנון העליונה באזור יהודה ושומרון – ועדת המשנה לכרייה
ולחציבה

2. מועצת התכנון העליונה באזור יהודה ושומרון – ועדת המשנה
להתנגדויות

3. שפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ

בג"ץ 9717/03 4. החברה לפיתוח מטה בנימין בע"מ

ועד מקומי ניל"י

נגד

1. מועצת התכנון העליונה באזור יהודה ושומרון – ועדת המשנה
להתנגדויות

2. מועצת התכנון העליונה באזור יהודה ושומרון – ועדת המשנה לכרייה
ולחציבה

3. המועצה האזורית מטה בנימין

4. החברה לפיתוח מטה בנימין בע"מ

בג"ץ 10359/03 5. שפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ

בבית-המשפט העליון בשבתו כבית-משפט גבוה לצדק

[14.6.2004]

לפני השופטים א' ריבלין, א' פרוקצ'יה, א' גרוניס

העותרים הגישו התנגדויות לתכנית מיתאר להקמת מחצבה באזור יהודה ושומרון (להלן –
התכנית), שהופקדה על-ידי המשיבה 1 בבג"ץ 9717/03. ההתנגדויות נדחו. מכאן העתירות.
העותרים טוענים, בין היתר, כי אין צידוק לשינוי של החלטות קודמות של המשיבה 1, שבהן
סירבה לאפשר את הקמת המחצבה. כן טוענים העותרים כי ההחלטה על הפקדת התכנית היא
פסולה היות שהותנתה בתנאים שונים. עוד נטען כי הקמתה של מחצבה באזור המצוי בתפיסה
לוחמתית מנוגדת לתקנות האג.

בית-המשפט העליון פסק:

- א. (1) רשות מינהלית אינה כפופה, לעניין החלטותיה שלה, לכללי הסופיות ומעשה-בית-דין. מטבע הדברים ששינוי נתונים או נסיבות יכול להביא, ולעתים חייב להביא, לשינויה של החלטה מינהלית. סטייה מהחלטה מינהלית קודמת יכול שתבוא אף עקב הערכה מחודשת של נתונים קיימים בלא שינוי נסיבות. עקרונות אלה יפים במיוחד בענף התכנון והבנייה, שבו יש חשיבות גדולה למתן שיקול-דעת רחב לרשות המינהלית בלא שזו תהא קשורה יתר על המידה בהחלטותיה הקודמות, וניתן משקל נמוך יחסית לאינטרס ההסתמכות (1101 – 1102 ב).
- ב. (2) במקרה דנן לא נפל פגם בהחלטות המאוחרות לקדם את התכנית אף שהן עמדו בניגוד להחלטות הקודמות (1102 ד).
- ב. מטרתה של ההפקדה הינה להביא לידיעת הציבור את נוסחה של התכנית המוצעת על כל פרטיה על-מנת לאפשר הגשת התנגדויות. במקרה דנן התנאים שבהם הותנתה ההפקדה נכללו בתכנית המופקדת שעה שזו הועמדה לעיון הציבור, וניתנה אפשרות למתנגדים פוטנציאליים להתנגד לתנאים לגופם. על-כן העותרים לא נפגעו עקב ההחלטה להפקיד בתנאים, ואין קיימת להם עילה לתקוף את עצם ההחלטה להפקיד בתנאים (1102 – 1103 ב).
- ג. (1) תקנה 55 לתקנות האג קובעת כי המדינה, השולטת מבחינה צבאית בשטח אחר, רשאית לנהל בניינים ציבוריים, מקרקעין, יערות ומפעלים חקלאיים ולהפיק מהם פירות. אף שהמונחים של ניהול והפקת פירות אינם כוללים מכר, אין בהם כדי לשלול השכרה, החכרה או עיבוד (1103 – 1104 ב).
- (2) אף אם פעילות חציבה אינה באה בגדר הפקת פירות, משום שנעשה שימוש במשאב באופן שמכלה אותו, האיסור על ניצול המשאבים המקומיים אינו חל כאשר מדובר בפעולה הנעשית לתועלתה של האוכלוסיה המקומית, הכוללת את המתיישבים, או לצרכים מקומיים. כמו כן כאשר השטח נמצא בתפיסה לוחמתית במשך תקופות ארוכות מאוד, קיימת הצדקה להכיר בכך שהמדינה המחזיקה רשאית לנקוט מהלכים שיש בהם כדי להשפיע לאורך זמן על השטח (1104 ב – ה).

חקיקה ראשית שאוזכרה:

– חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, סעיפים 86, 106(ב).

- פסקי-דין של בית-המשפט העליון שאוזכרו:
- [1] בג"ץ 18/82 חברה קדישא גחש"א ת"א נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה תל-אביב-יפו, פ"ד לח(1) 701.
- [2] בג"ץ 318/75 חדג'ס נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, חיפה, פ"ד ל(2) 133.
- [3] בג"ץ 795/79 המועצה האזורית גזר נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, פ"ד לו(1) 561.
- [4] בג"ץ 288/00 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' שר הפנים, פ"ד נה(5) 673.

- פ"ד נח(6) 97
- [5] בג"ץ 189/74 ברוננו נ' הוועדה המחזית לתכנון ולבניה, ירושלים, פ"ד כט(1) 492.
- [6] בג"ץ 285/81 אל נאזר נ' מפקד יהודה ושומרון, פ"ד לו(1) 701.
- [7] בג"ץ 393/82 ג'מעית אסכאן אלמעלמון אלתעאווניה אלמחדודה אלמסאוליה, אגודה שיתופית רשומה כדין במפקדת אזור יהודה ושומרון נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון, פ"ד לז(4) 785.
- [8] בג"ץ 256/72 חברת החשמל למחוז ירושלים בע"מ נ' שר הבטחון, פ"ד כז(1) 124.
- [9] בג"ץ 337/71 אלג'מעיה אלמסיחיה ללאראצ'י אלמקדסה נ' שר הבטחון, פ"ד כו(1) 574.
- [10] בג"ץ 102/52 ארגון בעלי המגרשים מעבר לירקון נ' שר-הפנים, פ"ד ו 827.
- [11] בג"ץ 2324/91 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, משרד הפנים, פ"ד מה(3) 678.
- [12] ע"א 5927/98 בחוס נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, חיפה, פ"ד נז(5) 752.
- ספרים ישראליים שאזכרו:
- [13] י' זמיר הסמכות המינהלית (כרך ב, תשנ"ו).
- ספרים זרים שאזכרו:
- [14] G. Von Glahn *The Occupation of Enemy Territory – A Commentary on the Law and Practice of Belligerent Occupation* (Minneapolis, 1957).
- [15] E. Benvenisti *The International Law Of Occupation* (Princeton, 1993).
- שונות:
- [16] אמנת האג בדבר דיניה ומנהגיה של המלחמה ביבשה משנת 1907, התוספת (תקנות האג), תקנה 55.
- עתירות למתן צו-על-תנאי. העתירות נדחו.
- רחמים פורי – בשם העותרת בבג"ץ 9717/03 ;
- רנאטו יאראק – בשם העותר בבג"ץ 10359/03 ;
- ערן אטינגר, סגן בכיר לפרקליטת המדינה – בשם המשיבות 1-2 בבג"ץ 9717/03 , 10359 ;
- יהושע חורש – בשם המשיבה 3 בבג"ץ 9717/03 , המשיבה 5 בבג"ץ 10359/03 ;
- דוד רותם – בשם המשיבה 3 בבג"ץ 10359/03 ;
- יוסף בנקל, אמיר שמרלינג – בשם המשיבה 4 בבג"ץ 9717/03 , 10359/03 .

פסק-דין

א

השופט א' גרונר

ב

ג

ד

ה

ו

ז

1. בתחום שיפוטה של המועצה האזורית מטה בנימין באזור יהודה ושומרון (להלן – המועצה האזורית) עומדת להיות מוקמת מחצבה מכוחה של תכנית מיתאר מפורטת 52/8 (להלן – התכנית). המועצה האזורית כוללת, בין היתר, את היישוב נעלה (שעמותה של תושביו היא העותרת בבג"ץ 9717/03) ואת היישוב ניל"י (שהוועד המקומי שלו הוא העותר בבג"ץ 10359/03). משהחלט על הפקדת התכנית הוגשו התנגדויות על-ידי גורמים שונים ובהם העותרים. ההתנגדויות נדחו. כנגד דחיית ההתנגדויות הוגשו שתי העתירות, והדיון בהן אוחד.

2. שפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ (המשיבה 3 בבג"ץ 9717/03, היא המשיבה 5 בבג"ץ 10359/03, שתיקרא להלן – שפיר) ביקשה לזום בשנת 1987 הקמתה של מחצבה בנחל נטוף בתחומה של המועצה האזורית. היישובים נעלה וניל"י נמצאים בקירבת מקום למחצבה המתוכננת. בשל התנגדות של גורמים שונים, ובהם המינהל האזרחי לאזור יהודה ושומרון, הוסרה התכנית מן הפרק. שפיר חזרה והעלתה את הרעיון בשנת 1991. הליכי התכנון באזור יהודה ושומרון מתנהלים על-פי חוק ירדני, הוא חוק תכנון ערים, כפרים ובנינים מספר 79 לשנת 1966. ועדת המשנה לכרייה ולחציבה של מועצת התכנון העליונה ליהודה ושומרון (המשיבה 1 בבג"ץ 9717/03, היא המשיבה 2 בבג"ץ 10359/03, שתיקרא להלן – הוועדה לכרייה ולחציבה) דנה בנושא פעמים אחדות בשנים 1991-1992 והחליטה שאין מקום לקדם את היוזמה להקמתה של מחצבה. באותה עת התנגדו לרעיון גורמים שונים במינהל האזרחי (קצין מטה איכות סביבה וקצין מטה ארכאולוגיה) וכן המועצה האזורית. דומה שהשיקול העיקרי היה החשש לפגיעה בסביבה ובאיכות החיים של תושבי היישובים שבקירבת מקום. שפיר לא שקטה על שמריה וחזרה והעלתה את הנושא של הקמת מחצבה על הפרק בשנת 1997. בהחלטה מחודש דצמבר 1997 דחתה הוועדה לכרייה ולחציבה את הבקשה, אך ציינה כי תהיה מוכנה לשקול את הבקשה מחדש בתנאים מסוימים, בין השאר הקטנה של שטח החציבה, פתרון בעיית מי שיטפונות ונקיטת אמצעים להגנה מפני פגיעה סביבתית. הנושא הובא שוב בפני הוועדה לכרייה ולחציבה בחודש אוקטובר 1999. או אז הוחלט ליתן אישור מקדמי לבקשה להקמת מחצבה. בהמשך הובאה התכנית בפני הוועדה לכרייה ולחציבה, וזו החליטה ביום 27.6.2001 להפקיד את התכנית. החלטה זו הותנתה בתנאים שונים, ובהם הטלת הגבלות על הפעלת המחצבה בשל קירבתה ליישובים שונים, קביעת הוראות לשם הגנה מפני פגיעה באיכות הסביבה והטמעה של מסקנות של תסקיר ההשפעה על הסביבה בהוראות התכנית. שני

העותרים הגישו התנגדויות, כמו כן הוגשו התנגדויות על-ידי הכפרים הערביים שיבתין ושוקבא, הנמצאים בקירבת מקום. ההתנגדויות לתכנית נדונו בפני ועדת המשנה להתנגדויות של מועצת התכנון העליונה (המשיבה 2 בבג"ץ 9717/03, היא המשיבה 1 בבג"ץ 10359/03, שתיקרא להלן – הוועדה להתנגדויות). הוועדה להתנגדויות החליטה ביום 28.7.2003 לדחות את ההתנגדויות תוך שהטילה מגבלות שונות וקבעה תנאים מסוימים. בין השאר הוטלו הגבלות לגבי כמות חומרי הנפץ שייעשה בה שימוש במחצבה ובאשר לשעות הפעולה של אמצעים שונים במחצבה. כמו כן נקבע כי בנקודות שונות יוצבו מכשירים לניטור אבק. לתיאור העובדתי המקוצר שהבאנו נוסף כי המועצה האזורית שינתה טעמה פעמים מספר בכל הנוגע לתכנית. לפני ההחלטה על הפקדתה של התכנית היא התנגדה ליוזמה, לאחר מכן חזרה בה ותמכה בתכנית, ובשלב ההתנגדויות שבה והתנגדה.

א

ב

3. שני העותרים העלו טענות רבות מאוד נגד ההחלטה להפקיד את התכנית ולדחות את ההתנגדויות שהוגשו. מבין אותן טענות ראוי להתייחס לאלו: ראשית, ההחלטה להפקיד את התכנית באה לאחר שבשתי הזדמנויות קודמות החליטה הרשות המוסמכת שאין מקום לקדם את התכנית. על-פי הנטען, לא נמצא צידוק לשינוין של ההחלטות המינהליות הקודמות שסירבו לאפשר הקמה של מחצבה. שנית, ההחלטה להפקיד את התכנית בתנאים פסולה היא. אין להתיר הפקדה בתנאים, כך נטען, בייחוד שהתנאים שנקבעו כחלק מן ההפקדה הינם תנאים מהותיים, שיש בהם כדי שינוי משמעותי של התכנית. שלישית, הקמתה של מחצבה באזור המצוי בתפיסה לוחמתית (Belligerent Occupation) מנוגדת לתקנות האג (התוספת לאמנת האג בדבר דיניה ומנהגיה של המלחמה ביבשה משנת 1907 [16]). רביעית, הקמתה של מחצבה והפעלתה יגרמו לפגיעה באיכות החיים של התושבים החיים ביישובים שבסביבת המחצבה. נדון בטענות על-פי סדרן.

ג

ד

ה

4. כפי שראינו, הרשות המוסמכת החליטה בשתי הזדמנויות שונות, בשנת 1989 ובתחילת שנות התשעים, שאין מקום לקדם תכנית להקמתה של מחצבה בנחל נטוף. הרשות המינהלית שינתה דעתה שנים מספר לאחר מכן. העותרים טוענים כי לא היה שום צידוק לשינוי ההחלטה. התשובה לכך היא שהרשות המוסמכת במקרה זה, ככל רשות מינהלית, אינה כפופה, לעניין החלטותיה שלה, לכללי הסופיות ומעשה-בית-דין (בג"ץ 18/82 חברה קדישא גחשא ת"א נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה תל-אביב-יפו [1], בעמ' 717; ז' זמיר הסמכות המינהלית (כרך ב) (להלן – זמיר [13]), בעמ' 981-983). מטבע הדברים, שינוי נתונים או נסיבות יכול להביא, ולעתים חייב להביא, לשינויה של החלטה מינהלית. סטייה מהחלטה מינהלית קודמת יכול שתבוא אף עקב הערכה מחודשת של נתונים קיימים בלא שינוי נסיבות (לגבי שינוי נסיבות והערכה מחדש:

ו

ז

השופט א' גרוניס

פ"ד נח(6) 97

א

בג"ץ 318/75 חדג'ס נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, חיפה [2], בעמ' 137; בג"ץ 795/79 המועצה האזורית גזר נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה [3], בעמ' 571; זמיר [13], בעמ' 1008-1010). העקרונות האמורים יפים במיוחד באחד מענפיו של המשפט המינהלי – תכנון ובנייה. בענף זה, העוסק בעיקר בתכנון הפיזי של סביבתו של האדם, יש חשיבות גדולה למתן שיקול-דעת רחב לרשות המינהלית בלא שזו תהא קשורה יתר על המידה בהחלטותיה הקודמות. לאינטרס ההסתמכות יש משקל נמוך יחסית בתחום זה. כך למשל אדם הרוכש נכס מקרקעין לאחר שערך בדיקות מקיפות לגבי המצב התכנוני של הנכס, אינו יכול לטעון כי הסתמכותו על המצב הקיים צריכה לשמש כמחסום בפני שינוין של התוכניות החלות במקום. האם המקרה של המחצבה והתכנית מצדיק שינוי של ההחלטה המינהלית? תשובתנו לשאלה זו הינה בחיוב מאחר שחלו שינויים מסוימים בנתונים, ונסחפק בציון שניים: (א) בעבר דובר על מחצבה בשטח של כ-700 דונם, בעוד שעתה עסקינן במחצבה בשטח של כ-300 דונם. נראה כי לשינוי זה יש השלכות שונות, בין השאר בכל הנוגע לאיכות הסביבה; (ב) בתכנית להקמת המחצבה משולב מאגר של מי שיטפונות לצורך החדרה למי התהום, כלומר לתכנית העדכנית יש תועלת נוספת, שלא הייתה קיימת בהצעה הקודמת. אף אלמלא השינויים האמורים ייתכן שהיה ניתן לקבל החלטה בדבר קידום תכנית המחצבה לאור הערכה מחודשת של הסיכונים לפגיעה באיכות הסביבה. על-כן נמצא לנו כי לא נפל פגם בהחלטות המאוחרות לקדם את התכנית אף שהן עמדו בניגוד להחלטות הקודמות של הוועדה לכרייה ולחציבה.

ב

ג

ד

5. ההחלטה בדבר הפקדתה של התכנית קבעה כי ההפקדה תיעשה בכפוף לתנאים, שהזכרנו את עיקריהם (ראו פסקה 2 לעיל). על-פי הטענה, אין תוקף להחלטה האמורה, משום שהתנאים שמדובר בהם הינם תנאים מהותיים, ועל-כן לא ניתן לאשר הפקדה כל עוד אותם תנאים אינם עומדים בפני מוסד התכנון שהחליט על הפקדה. המשיבים טוענים מנגד כי העותרים החמיצו את השעה להעלות את הטענה האמורה. דרך הילוכם הינה זו: ההחלטה על ההפקדה בתנאים נתקבלה בחודש יוני 2001. ההחלטה לדחות את ההתנגדויות ניתנה בחודש יולי 2003. העתירות הוגשו חודשים ספורים לאחר מכן, על-כן, כך מוסיפים המשיבים וטוענים, אין לשעות עתה להשגה על ההחלטה המינהלית להפקיד את התכנית, שכן הייתה חובה לעתור כנגדה זמן קצר לאחר חודש יוני 2001. תשובה זו נראית לנו בעייתית. ייתכן שאילו הוגשה עתירה נגד ההחלטה להפקיד את התכנית בתנאים זמן קצר לאחר קבלתה, היה נאמר למגיש העתירה כי אצה לו הדרך, וכי תחילה עליו להגיש התנגדות. אך אם ההתנגדות תידחה יוכל להלין אף נגד ההחלטה להפקיד בתנאים. עם זאת אין מקום לקבלת טענתם של העותרים מטעמים אחרים. מתברר כי התנאים שבהם הותנתה ההפקדה נכללו בתכנית

ה

ו

ז

המופקדת שעה שזו הועמדה לעיון הציבור (כך עולה מן ההחלטה לדחות את ההתנגדויות (נספח כד, עמ' 10, לתגובתה של שפיר). מטרתה של ההפקדה הינה להביא לידיעת הציבור את נוסחה של התכנית המוצעת על כל פרטיה – כל זאת על-מנת לאפשר הגשת התנגדויות (בג"ץ 288/00 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' שר הפנים [4], בעמ' 691). משנתברר כי התנאים שבהם הותנתה ההפקדה אכן מולאו ונכללו בגדר הפרסום של ההפקדה, אין קיימת עילה לתקוף את עצם ההחלטה להפקיד בתנאים. אף אם מדובר בתנאים מהותיים, הרי ניתנה אפשרות למתנגדים פוטנציאליים לדעת במה מדובר. מכאן שהם היו רשאים להתנגד לתנאים לגופם, משמע העותרים לא נפגעו עקב ההחלטה להפקיד בתנאים.

א

ב

אף שחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן – החוק) אינו חל באזור יהודה ושומרון ראוי להזכיר את הוראותיו בכל הנוגע להפקדת תכנית בתנאים. סעיף 86 לחוק כולל הסדר בעניין זה. אין צורך להיכנס לפרטי ההוראות. די אם נציין כי ברור מן האמור שם כי אין מניעה לקבל החלטה כי תכנית תופקד בתנאים. הדבר מתבקש מעצם העובדה שמדובר בעניינים הנדרשים להכרעות מורכבות שלהן השלכות רבות, כשלעיתים קרובות מעורבים גורמים לא מעטים, בעלי אינטרסים נוגדים. כמובן, ככל שהליך התכנון מתקדם בעקבות הפקדתה של התכנית, נמצא צידוק קטן יותר לשינויים בתכנית משום החשש לפגיעה באנשים שונים שלא ראו לנכון להתנגד לתכנית כפי שהופקדה. עם זאת יש לזכור כי התנגדות לתכנית עשויה כשלעצמה להביא לשינוי בתכנית ולא דווקא למניעת אישורה. לא ייתכן שכל שינוי עקב קבלת התנגדות יצריך פתיחה מחדש של הליך התכנון מראשיתו (ראו והשוו: סעיף 106(ב) לחוק וכן בג"ץ 189/74 ברוננו נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, ירושלים [5], בעמ' 496). השאלה העיקרית בכל מקרה של שינוי היא אם נמנע בעקבותיו מנפגע פוטנציאלי מלהביא השגתו בפני הרשות. כאמור, בעת ההפקדה התנאים הנדרשים אכן נכללו בתכנית, ועל-כן דין הטענה בעניין זה להידחות. יתרה מזאת, התנאים שבהם הותנתה ההפקדה החמירו את הדרישות שבתכנית לעניין איכות הסביבה וכיוצא באלה עניינים. החמרת הדרישות ודאי שלא פגעה בעותרים אלא דווקא באה לקראתם (אם כי להשקפתם התכנית פסולה מכול וכול).

ג

ד

ה

ו

6. הטענה הבאה המצריכה עיון היא כי הקמתה של מחצבה עומדת בניגוד לתקנות האג באשר לתפיסה לוחמתית. לגירסת העותרים, על-פי הכללים של המשפט הבינלאומי, אין מדינה הנמצאת בשטח המוחזק בתפיסה לוחמתית רשאית לנצל את המשאבים המקומיים לטובתה שלה. טענה זו מתבססת על תקנה 55 לתקנות האג [16]. תקנה זו קובעת כי המדינה, השולטת מבחינה צבאית בשטח אחר, רשאית לנהל ולהפיק פירות (administrator and usufruct) מבניינים ציבוריים, ממקרקעין, מיערות

ז

השופט א' גרונר

פ"ד נח(6) 97

וממפעלים חקלאיים (ראו G. Von Glahn *The Occupation of Enemy Territory – A Commentary on the Law and Practice of Belligerent Occupation* [14], at pp. 176-177). על סמך זאת נטען כי הקמתה של מחצבה אינה מתיישבת עם ההיתר המוגבל לניהול ולהפקת פירות.

א

ראוי לציין כי אף שהמונחים האמורים של ניהול והפקת פירות אינם כוללים מכו, אין בהם כדי לשלול השכרה, החכרה או עיבוד (בג"ץ 285/81 אל נאזר נ' מפקד יהודה ושומרון [6], בעמ' 704 מול אות השוליים ז). יכולה להישאל השאלה אם פעולת הציבה באה בגדר הפקת פירות. לכאורה, אין הדבר כן משום שנעשה שימוש במשאב באופן שמכלה אותו. אף אם הדבר כך, אין האיסור חל מקום שמדובר בפעולה הנעשית לתועלתה של האוכלוסיה המקומית או לצרכים מקומיים. כך למשל סלילה של כבישים בתחומו של השטח הנתון לתפיסה לוחמתית מותרת היא כאשר המשתמשים בהם הינם גם תושבים מקומיים (בג"ץ 393/82 ג'מעית אסכאן אלמעלמון אלמעאוניה אלמחודדה אלמסאוליה, אגודה שיתופית רשומה כדין במפקדת אזור יהודה ושומרון נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון (להלן – עניין אסכאן [7]), בעמ' 795, 811). יצוין כי כבר נפסק שבגדר אוכלוסיה מקומית יכול שיבואו אף המתיישבים (במקרה אחד נזכרו תושבי קריית ארבע כאשר התעוררה שאלה בדבר אספקת חשמל לאוכלוסיה המקומית: בג"ץ 256/72 חברת החשמל למחוז ירושלים בע"מ נ' שר הבטחון [8], בעמ' 138). נתון נוסף שיש בו כדי להשליך על כל ההתייחסות והתחולה של כללי המשפט הבינלאומי המנהגי הינו אורכה של התקופה שבגדרה נמצא השטח בתפיסה לוחמתית. הכללים המקובלים התפתחו על רקע מלחמות שונות שהביאו לכך שהתפיסה הלוחמתית נמשכה תקופה קצרה יחסית. כאשר עסקינן בתקופות ארוכות מאוד דומה שקיימת הצדקה להכיר בכך שהמדינה המחזיקה רשאית לנקוט מהלכים שיש בהם כדי להשפיע לאורך זמן על השטח שבתפיסה לוחמתית (עניין אסכאן [7]; וכן ראו בג"ץ 337/71 אלג'מעיה אלמסיחיה ללאראצ'י אלמקדסה נ' שר הבטחון [9], בעמ' 582; לדיון בנושא של תפיסה לוחמתית ארוכת טווח ראו E. Benvenisti *The International Law Of Occupation* [15], at pp. 146-148). מן ההחלטה של ועדת ההתנגדויות ומן החומר שהוצג על-ידי שפיר עולה כי התוצרת של המחצבה תשמש אף לעבודות בתחומי יהודה ושומרון, על-כן אין לקבל את טענת העותרים הנסמכת על המשפט הבינלאומי.

ב

ג

ד

ה

ו

ז

7. העותרים העלו טענות מטענות שונות כנגד דחיית התנגדותם לתכנית. דומה שהבעיה האמיתית המציקה להם היא החשש מן הפגיעה באיכות החיים של התושבים המתגוררים בסמיכות לאתר שבו תוקם מחצבה. ואכן, ניתן להבין את חששותיהם. פעילות של מחצבה יוצרת מפגעים של רעש, זיהום ואבק. היישוב ניל"י נמצא במרחק של 1,000 מטר מגבול החציבה וכ-700 מטר מתחום ההשפעה של המחצבה. היישוב

השופט א' גרוניס

פ"ד נח(6) 97

נעלה נמצא במרחק רב יותר. בדיונים שנערכו במהלך השנים מאז שיזמה שפיר לראשונה את הקמתה של המחצבה עלה שוב ושוב החשש מפני פגיעה באיכות הסביבה. היישובים ניל"י ונעלה התנגדו לאורך כל הדרך להקמתה של המחצבה. בעקבות התנגדותם ועל דעתם החליטה המועצה האזורית בשנת 2002 לבקש שיוכן תסקיר נוסף בעניין ההשפעות הצפויות של המחצבה על איכות החיים ביישובים. תסקיר כאמור הוגש בחודש מאי 2002. מסיכום התסקיר עולה כי אם תיושמה ההנחיות וההמלצות הכלולות בו לא צפוי שינוי מהותי באיכות האוויר ובמפלסי הרעש בשני היישובים. בהחלטה של ועדת ההתנגדויות שהוחלט בה לדחות את ההתנגדויות נקבעו תנאים והנחיות על-פי האמור בתסקיר. משכך הוא, ומאחר שבית-המשפט אינו פועל כמתכנן-על, אף דינה של הטענה האחרונה להידחות (בג"ץ 102/52 ארגון בעלי המגרשים מעבר לירוקון נ' שר-הפנים [10], בעמ' 829; עניין אסכאן [7], בעמ' 811; בג"ץ 2324/91 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, משרד הפנים [11], בעמ' 688; ע"א 5927/98 בחוס נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, חיפה [12], בעמ' 760).

א

ב

ג

7. אי לכך העתירות נידחות. כל אחת מהעותרות תישא בשכר טרחת עורך-דין בסכום של 10,000 ש"ח לזכות הוועדה לכרייה ולחציבה והוועדה להתנגדויות (יחדיו) ובאותו סכום לזכותה של שפיר.

ד

השופט א' ריבלין

אני מסכים.

ה

השופטת א' פרוקצ'יה

אני מסכימה.

ו

הוחלט כאמור בפסק-דינו של השופט גרוניס.

ניתן היום, כ"ה בסיוון תשס"ד (14.6.2004).

ז

א * משפט בינלאומי פומבי – שטחים מוחזקים – ניצול משאבים מקומיים
מגבלות הניצול – האם מותר להקים מחצבה בשטח הנתון לתפיסה לוחמתית – החזקת
השטח תקופה ארוכה כמשפיעה על סמכות המדינה המחזיקה להשפיע עליו.
* תכנון ובנייה – תכניות – הפקדת תכנית

ב תכלית ההפקדה – האם אפשר להפקיד תכנית המותנית בתנאים.

ג

ד

ה

ו

ז