

**בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

1. שלוש השקמים – העמותה לקידום החיים והסביבה בגליל המערבי
2. מיכאל רטנר (אדר')
3. מועצה אזורית עמק יזרעאל
4. מועצה מקומית רמת-ישי
5. מועצה אזורית מגידו

העותרים

באמצעות עו"ד דביר לנגר
דביר לנגר ושות' – משרד עורכי דין
גשר הזיו, ד.נ. גליל מערבי
טל': 052-3749722 ; פקס': 03-725-4931

- נגד -

1. הוועדה לתשתיות לאומיות
2. המועצה הארצית לתכנון ולבניה
3. משרד התחבורה
4. משרד האוצר
5. רשות תעופה אזרחית
כולם ע"י פרקליטות המדינה (מחלקת בג"צים)
6. רשות שדות התעופה
7. רכבת ישראל
8. חברת נמלי ישראל – פיתוח ונכסים בע"מ
9. עיריית חיפה

המשיבים

עתירה למתן צו על תנאי ;

**עתירה למתן סעד הצהרתי כי קביעת תחנת חוף הכרמל כנקודת הפיצול של
התכנית להכפלת מסילת החוף (תת"ל 65) מסכלת את האפשרות ל"בחינה" של
פינוי המסילה מסביבה זו, כפי הנדרש במסמך ההכרזה של התכנית**

כנטען בעתירה זו המשיבה 1 נדרשת לקיים הליך של בחינת חלופות – כל שכן חלופות המוצאות ביטוי בחקיקה או בתכנית האסטרטגית של היום – ברישא של הליך התכנון, טרם היציאה לתסקיר השפעה על הסביבה (שלאחריו מגיע שלב ההתנגדויות).

ככל שהציבור נאלץ להציג חלופות מאקרו בשלב ההתנגדויות, לא ניתן לקבל את הסברה כי הליך התכנון הינו הליך דמוקרטי הכולל שיתוף ציבור. שלב ההתנגדויות אינו מתאים להצגת קונספציה שונה מזו שקודמה במהלך השנים על ידי היזם במסגרת הליך התכנון בוועדה לתשתיות לאומיות (להלן: הו"ל).

פיצול התכנית להכפלת מסילת החוף (תת"ל 65)

בענייננו, המשיבה 1 (הו"ל) נעתרה לבקשת היזם והחליטה לפצל לשתיים את התכנית להכפלת מסילת החוף (להלן: תת"ל 65; ההחלטה רצ"ב **כנספח 1**), וזאת, טרם הליך של בחינת חלופות, כפי שאף ציין מבקר המדינה (**נספח 3**), תוך חריגה מסמכות, ותוך ייתור הנחיות ראש הממשלה והשרים המוצאות ביטוי במסמך ההכרזה של התכנית (מסמך ההכרזה רצ"ב **כנספח 2**).

חברי ועדה רבים הצביעו כנגד פיצול התכנית, תוך הנמקה כי מדובר בחריגה בוטה מההליך הסטטוטורי הראוי והמקובל (פרוטוקול הדיון מיום 3.6.2019, רצ"ב **כנספח 5**).

פינוי החיץ שיוצרת המסילה בין העיר לים

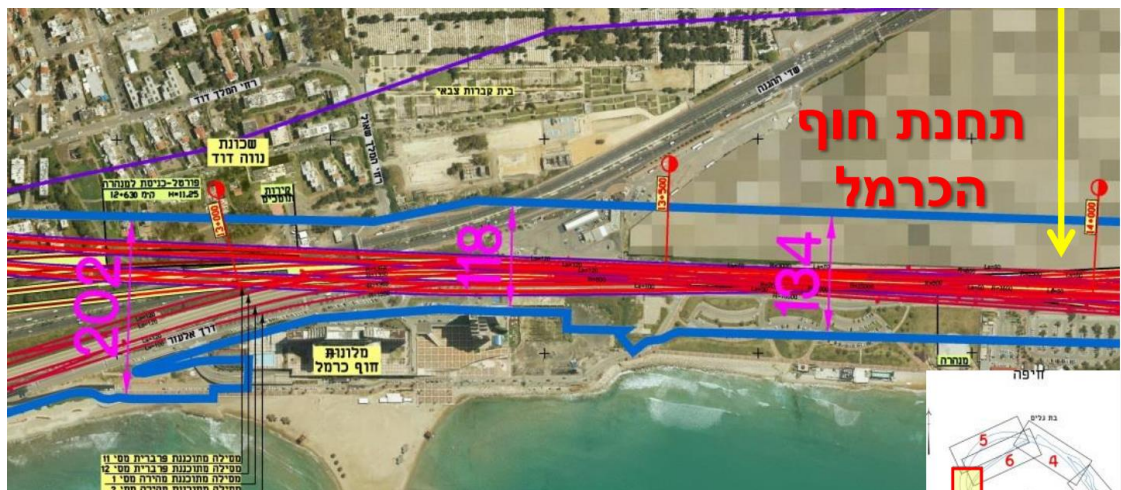
ההחלטה לפצל את התכנית בתחנת חוף הכרמל (הקיימת מימי המנדט הבריטי) – ללא הליך של בחינת חלופות – קובעת ומקבעת את תחנת חוף הכרמל בסביבה החופית הרגישה ביותר, תוך חסימת כל אפשרות לפנות את התחנה והמסילות מסביבת החוף לטובת רציפים תת-קרקעיים, למשל כך –



הו"ל מעולם לא בחנה את החלופה של העתקת תחנת חוף הכרמל לטובת רציפים תת-קרקעיים למרות שנתבקשה לשקול חלופה זו מספר רב של פעמים, הן בתכתובת והן בדיון. העתקת התחנה כמוצג בסקיצה (לעיל) הייתה מייצרת נגישות טובה יותר לבאים מהכרמל, מציבה את הרציפים במרכז העירוני הראשי בסביבה, וכאמור, מביאה לפינוי מלא של המסילה מהחוף.

ויובהר, מסמך ההכרזה של התכנית כתת"ל מפרט כי במסגרת התכנית תבוצע "**בחינה של חלופות לתוואי המסילה בתחומי העיר חיפה**", מתוך מטרה כי יוסר החיץ שיוצרת המסילה בין העיר לים (רצ"ב **כנספח 2**). מבחינת ההליך הסטטוטורי, לא יתאפשר לבחון פינויה של המסילה (או התחנה) מהסביבה החופית, שכן הוועדה כבר קבעה את תחנת חוף הכרמל כטרמינלית.

ללא הליך של בחינת חלופות או ביקורת שיפוטית כלשהי, הוועדה צידדה בתכניות הפיתוח של היזם בסביבת החורף ובתחנת חוף הכרמל, כפי שהציג היזם:



מנהרת שידרה ועוד פינוי מלא של רצועת החוף ב"ציר המערבי"

מבחינה מעשית פיצול התכנית מונע לא רק את אפשרות פינויה המלא של המסילה מהחוף – לטובת רציפים תת-קרקעיים בסביבת האצטדיון כפי שהוצג לעיל – אלא גם את האפשרות של מנהרת שידרה (ב"שידרה המרכזית", כפי שזו מוגדרת במסמך ההכרזה), כך:



בנוגע לחלופת מנהרת שידרה, בית המשפט הנכבד ציין זה מכבר: **"אנו יוצאים מן ההנחה כי עמדות העותרים ככל שיוגשו בהליכי התכנון יישמעו בפתיחות דעת, וכאמור, זכויותיהם שמורות"** (בג"ץ 5913/15 שלוש השקמים ואח' נ' שר האוצר ואח').

למרות שחלופת השידרה הוצגה למינהל התכנון באופן פורמאלי עוד בשנת 2013 (במסגרת הפרויקט לחשמול הרכבת) ופעמים רבות מאז, היזם והמשיבה 1 טרם מצאו מקום לבחון את חלופת השידרה כפי שהוצגה על ידי העותרים.

לגבי תכנית תשתית זו, מבקר המדינה אף העיר בדו"ח האחרון (3/2019) כי **"לא בוצעו בדיקות כדאיות כלכלית לחלופות שנבחנו" (נספח 3)**. לאורך השנים, היזם לא מוצא לנכון לבחון את הפרויקט לפי נוהל פרויקטים לתחבורה (נוהל פר"ת), שבאמצעותו ניתן לאמוד את הכדאיות הכלכלית של החלופות השונות; נוהל פר"ת **"יכול לסייע רבות בזיהוי חלופות מוצלחות"** (נוהל פר"ת, רצ"ב **כנספח 30**).

המשיבה 1 התעלמה מכך שחלופת מנהרת השידרה מוצאת ביטוי בתכנית האסטרטגית של היזם (2017).

לאור האמור, גם הוועדה המחוזית של מחוז צפון תמכה בחלופת השידרה, היכן שדרשה כי חלופה זו תיבחן בפתיחות דעת ובנפש חפצה (עמדת מחוז צפון, רצ"ב **כנספח 22**).

יתרה מכך, שישה ראשי אשכולות מצפון הארץ (המייצגים 75 רשויות הכוללות 1.4 מיליון תושבים) הביעו עמדה התומכת במנהרת שידרה (**נספח 18**).

לבסוף, הוצגו פניות מטעם ארגוני איכות סביבה בנוגע לצורך בפינוי מוחלט של החיץ שיוצרת המסילה בין העיר לים כמו גם לגבי הצורך בשירות מסילתי מצפון הארץ למרכזה באמצעות מנהרת שידרה (עמדת העמותה "אדם טבע ודין", רצ"ב **כנספח 50**).

כל פניות הציבור והגורמים הממלכתיים הושבו ריקם (וללא הנמקה), וביום 3.6.2019 המשיבה 1 קבעה כי התכנית תפוצל, וכי תחנת חוף הכרמל תיהפך לתחנה טרמינלית למסילות המהירות, והכל, ללא בחינת החלופות המאפשרות פינוי המסילה מהחוף כמו גם חיבור מיטבי בין צפון הארץ למרכזה. נציג הוועדה הבהיר בדיון: **"אנחנו מנסים לתת שירות כמוסד תכנון לזים"** (פרוטוקול הישיבה מיום 3.6.2019, עמ' 53; רצ"ב **כנספח 6**).

היזם אינו מוצא לנכון לבחון בפתיחות דעת ובנפש חפצה את החלופה המוצגת על ידי הציבור (אף שזו מופיעה בתכנית האסטרטגית שלו עצמו), ולאחר מכן זועק געוואלד במוסדות התכנון. בכל הכבוד, התנהלות מעין זו אינה אמורה לזכות את היזם במתן אור ירוק לחלופות תכנון שאינן מיטביות לציבור (היכן שהחלופה שהוצגה על ידי הציבור והמוצאת ביטוי בתכנית האסטרטגית שלו עצמו היא הזולה ביותר, הפשוטה ביותר הנדסית, הסביבתית ביותר ועם התועלת הכלכלית-תחבורתית הגבוהה ביותר).

כך הובהר על ידי פרופ' זמיר:

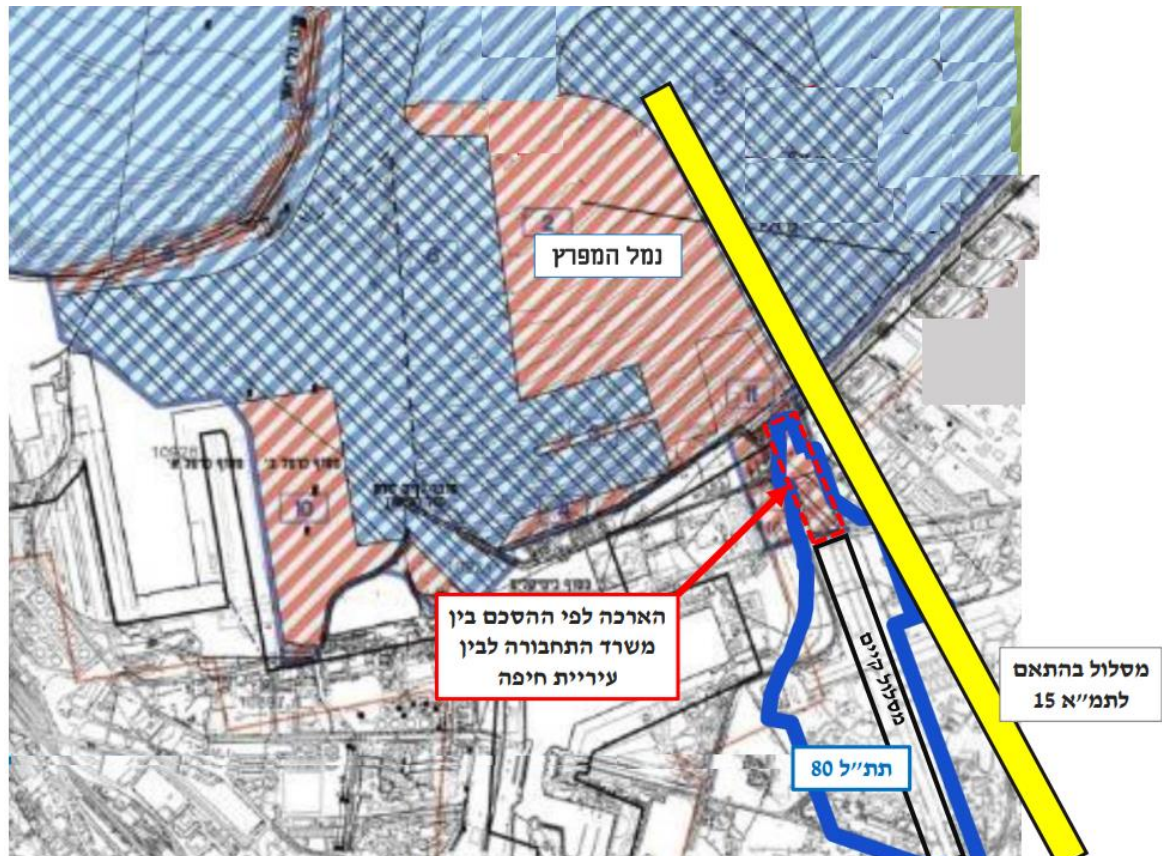
מדיניות של אור ירוק, הבנויה על רצון שלא להכביד על המינהל הציבורי, מתוך דאגה לאינטרס הציבורי, עלולה, כמו בומרנג, לפגוע במינהל הציבורי ובציבור עצמו. המדיניות הנכונה של בית המשפט כלפי הרשות המינהלית, אם להשתמש באותו דימוי, היא מדיניות של אור צהוב. האור הצהוב מהבהב ומתריע מפני הסכנה של שימוש לרעה בסמכות המינהלית, אך אינו נחרד מן הסכנה עד כדי כך שישתק את תנועת המינהל (פרופ' זמיר, הסמכות המינהלית, "ביקורת שיפוטית", עמ' 104).

שדה תעופה בינלאומי משמעותי בחיפה – תת"ל 80

התנהלות זו – התעלמות מחלופות מאקרו המוצגות ברישא של ההליך על ידי הציבור – מוצאת ביטוי בפרויקט אסטרטגי נוסף לתשתית לאומית: התכנית להקמת שדה תעופה בינלאומי משמעותי בחיפה.

בנוגע להקמת שדה תעופה בחיפה, המשיבה 1 מתעלמת לא רק מחלופה שהוצגה על ידי הציבור, אלא אף מההוראה החקיקה כי בחיפה יוקם שדה תעופה בינלאומי משמעותי ("דרגה 2") הנתמך במסלול באורך 2,400 מ' (לכל הפחות), כמפורט בדבר החקיקה תמ"א 15 ("תכנית לתפרושת שדות תעופה בישראל").

המשיבה 1 מתעלמת מחלופת התכנון שהוצגה על ידי העותרים המאפשרת את המסלול באורך הנדרש (בסמיכות וללא שום סתירה לנמל המפרץ החדש שהוקם) כפי הנדרש בחקיקה (תמ"א 15):



לכן, בהינתן ההנחה כי הליך התכנון מכיל היבט דמוקרטי המאפשר לציבור להשתתף בהליך (כל שכן לתמוך בחלופה המוצאות ביטוי בחקיקה או בתכנית האסטרטגית של היזם);

בהינתן ההנחה כי הסיפא של הליך התכנון (שלב ההתנגדויות) אינו השלב המתאים להציג חלופת מאקרו, והיכן ששלב בחינת החלופות מתבצע – אמור להתבצע – ברישא של הליך התכנון עם גיבוש התכנית (טרם היציאה לתסקיר);

כנטען, אף בהיעדר סעד אופרטיבי (היינו, ביטול ההחלטה מיום 3.6.2019), במקרים מסוימים ניתן להסתפק בסעד הצהרתי המצביע על קשיים בנוגע לאופן ניהול ההליך.

ובפרט, בית המשפט הנכבד יתבקש ליתן צו על-תנאי המופנה כלפי המשיבים, לפיו יתאפשר להם להבהיר:

א. מדוע לא תבוטל החלטתה של המשיבה 1 (הות"ל) מיום 3.6.2019 (רצ"ב **כנספח 1**), בה נקבע כי התכנית להכפלת מסילת החוף (להלן: **תת"ל 65**) תפוצל לשתי תכניות המייצגות שני מקטעים: תת"ל 65א תעסוק במקטע בין "א" (מרכז הארץ) ל-"ב" (תחנת חוף הכרמל) ותת"ל 65ב תעסוק במקטע בין "ב" (תחנת חוף הכרמל) ל-"ג" (סדנאות אפרים):

א. התכנית להכפלת מסילת החוף (תת"ל 65)

א.1. רקע

1. בשנת 2012, במסגרת התכנית הלאומית שעסקה בחשמול הרכבת (תת"ל 18), תושבי חיפה רבים הציגו את הדרישה כי תוואי הרכבת בסביבת חיפה ימונהר. במסגרת זו, הוצגה לראשונה החלופה כי תיכרה מנהרת שידרה, ישירות מלב המפרץ לסביבת מגדים. הוועדה לתשתיות לאומיות החליטה שתכנית החשמול אינה התכנית המתאימה לעסוק בחלופות תוואי אלא רק בחלופות טכנולוגיות; כך ציינה "המקום לבחון חלופות תוואי הוא במסגרת תכנית אחרת שתתמודד עם מגוון הדילמות התכנוניות"¹.
2. ביולי 2014 הוכרזה התכנית להכפלת מסילת החוף – היינו, להוספת שתי מסילות מהירות – כתכנית תשתית לאומית (תת"ל 65). במסמך ההכרזה, מטרת תת"ל 65 הוגדרה כך:

1. מטרת הפרויקט:

מטרת הפרויקט הינה שיפור השירות הרכבתי וחיבור הפריפריה אל מרכז הארץ באמצעות שדרוג והכפלת מסילת החוף הקיימת לאורך של כ- 85 ק"מ, בקטע שבין 'סדנאות אפרים' (ק"מ מסילה 5.9, מסילת חיפה-בצת) ועד חיבור 'מסילת השרון' אל מסילת החוף בפרויקט תת"ל 15 (ק"מ מסילה 79, באזור מחלף שפיים).

(מאחר שקיינו רכבת נמדד בחיפה לשני הכיוונים (צפון ודרום), הרי שנוסילה שניתחילה נצפון לחיפה נוצינת הן לכיוון צפון (ק"מ 5.9 במסילת בצת-חיפה) והן לכיוון דרום (ק"מ 79 במסילת החוף).

הקמת שתי מסילות מהירות תאפשר קיצור משמעותי של זמן הנסיעה מצפון הארץ (כרמיאל, עפולה, בית שאן ועוד) למרכזה, ללא עצירות ביניים במסילת החוף, בין חיפה לת"א.

תכנית האב לפיתוח רשת מסילות הברזל, מציגה פיתוח של מסילות הצפון אשר יגדיל את הביקושים הקיימים היום. לצורך זה יש לאפשר שירות מהיר ויעיל של מערכת הסעת ההמונים הרכבתית.

שדרוג והכפלת קטע זה של מסילת החוף, שהוא השלד המרכזי של רשת המסילות הארצית, מהווה את הבסיס והיסוד לשדרוג כל מערך המסילות הארצי ושיפור תיפקודו, והאת נוכח הצורך בהגדלת תדירות הרכבות על מנת לתת מענה לביקושים הצפויים.

- במסגרת הפרויקט מתוכנן:

- א. שדרוג 2 מסילות החוף הקיימות, כך שמהירות הנסיעה תגדל מ-120-150 קמ"ש לערך, ל-160 קמ"ש.
- ב. הוספת 2 מסילות חדשות ומערך חישמול, המתוכננים למהירות תכן של 200-250 קמ"ש.
- ג. טיפול והסדרת מפגשים בין מסילה לדרך לאורך תוואי המסילה.
- ד. תוספת תחנות ושדרוג תחנות קיימות.
- ה. תוספת שטחי "עריכה ודיור" לצרכי תפעול מסילה.
- ו. בחינה, איתור וייעוד שטחים למסופי מטענים, לאחסון ושינוע מטענים תעשייתיים ואחרים.
- ז. בחינה של חלופות לתוואי המסילה באזור בינימינה, במקום התוואי הקיים או בנוסף לו.
- ח. בחינה של חלופות לתוואי המסילה בתחומי העיר חיפה, במקום התוואי הקיים או בנוסף לו.

- תת"ל 65, מסמך הכרזה; רצ"ב כנספח 2.

¹ פרוטוקול החלטות משיבת ועדת המשנה להשגות מס' 28/2013 מיום 4.8.2013, עמ' 5-6.

3. באוגוסט 2015, פורסם הסכם בין משרד האוצר ועיריית חיפה, לפיו האוצר יקצה 1.3 מיליארד ₪ לטובת שיקוע מסילות הרכבת בעיר התחתית בחיפה (להלן: **השיקוע**), וזאת, במסגרת **תמ"א 3/13 א** (תכנית "חזית הים").
4. בבג"ץ 5913/15 **שלוש השקמים ואח' נ' שר האוצר ואח'**, הציגו העותרים 1-2 טענות כנגד קיבוע תוואי המסילות באמצעות תכנית "חזית הים", תכנית שהיא מקומית במהותה. נטען ששיקוע המסילה בתוואי מסוים בעיר התחתית בחיפה ייתר את האפשרות להכריע בדבר חלופת התוואי בגדר תכנית מאקרו שתעסוק בתוואי המסילות המיטבי לשידורה המרכזית של מסילת הרכבת.
5. ביום 1.8.2016 התקיים בדיון בבג"ץ בנושא זה. בדיון, פרקליט המדינה הבהיר כי, ברגע שתמ"א 3/13 א תאושר, ניתן יהיה להתחיל בפרויקט השיקוע, וכך למעשה, לקבוע עובדות בשטח: "תיאורטית זה ייתכן" (עמ' 6 לתמליל הדיון ; רצ"ב **כנספח 44**).
6. בהינתן זאת, הרכב השופטים הכריע כך :

במהלך שמיעת הטיעונים הסברנו לעותרים כי לטעמנו העתירות, המבקשות להציע חלופות לתכניות סטטוטוריות אשר נמצאות בתהליך, עודן מוקדמות, ומקומה של העלאת הטענות הללו הוא בהליכי התכנון. הצענו איפוא לעותרים, למשוך את העתירות תוך שמירת זכויות, הן לגבי שאלות המהות הן לגבי הסמכות. אנו יוצאים מן ההנחה כי עמדות העותרים ככל שיוגשו בהליכי התכנון יישמעו בפתיחות דעת, וכאמור, זכויותיהם שמורות. העתירות נמחקות. אין צו להוצאות.

המשנה לנשיאה ש ו פ ט ש ו פ ט

7. ביום 2.8.2016, יום למחרת הדיון בבג"ץ, התקיימה ישיבה במליאת במועצה הארצית.
8. היועצת המשפטית של המועצה הארצית, שנכחה בדיון בבג"ץ יום קודם לכן, הבהירה כך :

מר יונה יהב:

אני רוצה,

גב' דיאנה ירום רייזנר:

רגע, אני לא גמרתי, רק תן לי. ההערה של השופט, אנחנו אמרנו לבית, הצגנו את ההחלטה שהתקבלה בולנת"ע, שאמרה שבכול מקרה התוכנית הזאת כרגע מאפשרת אפשרות, והביצוע בפועל, זאת אומרת כמו שאמר אביגדור זה לא יהיה מחר בבוקר, ועד אז תהיה בחינה של חלופות גם בתת"ל שישים וחמש שתבחן בנפש חפצה את כל האלטרנטיבות. בית המשפט העיר שבאמת יכול להיות שכן צריך לראות איזה שהוא סנכרון שרק אחרי שרואים אלטרנטיבות בראייה אזורית, יחליטו, בסוף על ההחלטה הסופית את השיקוע או לא שיקוע. היתה גם המלצה של הפרקליט שאיך שהוא יעוגן באמירה שם מעבר לזה שגם ..

מר יונה יהב:

זה פשוט לא יאומן שתביעה שנמחקה מובאת לפה בכדי להשפיע על האנשים, זה לא יאומן, אני לא ראיתי תהליך כזה. הייתי ארבעים שנה עורך דין, מעולם לא ראיתי דבר כזה. ברגע שהיא נמחקה היא איננה, היא לא קיימת.

אביגדור יצחקי - יו"ר הועדה:

אדוני ראש העירייה,

מר יונה יהב:

מה זה חשוב למה,

מדברים יחד

אביגדור יצחקי - יו"ר הועדה:

אנחנו מקריאים הצעת החלטה,

גב' רונית מזר:

המועצה הארצית מברכת על התוכנית שתיצור מוקד פנאי ונופש ייחודי ותתרום לחיבור העיר חיפה לחוף ימה. לאחר ששמעה את חברי הועדה ודנה בהמלצות הולנת"ע ביחס להערות והשגות שהוגשו לתוכנית, מחליטה המועצה לאשר את התוכנית בהתאם להמלצות הולנת"ע ובכפוף לשינויים הבאים. אחד, יתווסף לתוכנית סעיף הקובע כי תנאי לביצוע שיקוע מסילות הרכבת הינו בחירת חלופה בתת"ל שישים וחמש, לתואי מסילות הרכבת באזור חיפה. הביצוע יתאפשר ככל שהחלופה שתיבחר תאפשר אותו, בראייה הכללית של תואי המסילה באזור זה. המועצה עודכנה על ידי הות"ל כי בחירת החלופה צפויה להתקיים בחודשים הקרובים. שתיים, יסומן שטח עם הנחיות מיוחדות, בקרבת נמל הדלק, תואי להוצאת היתר בנייה בשטח זה יהיה התייחסות להשפעה של החומ"ס על הקהל, לאחר התייעצות המשרד הגנת הסביבה ומשרד האנרגיה והמים. באישור הועדה המחוזית, ניתן יהיה לשנות את תחום שטח ההנחיות המיוחדות, לאחר קבלת חוות דעת המשרד להגנת הסביבה ומשרד האנרגיה והמים. שלוש, יתווסף סעיף הפקעות, לצורך הרחבת הדרך בסמוך לדגון, על מנת לאפשר מדרכה במקום. לא יתווסף סעיף הפקעות כללי. יתווסף, תתווסף לתוכנית הוראת שלביות ביצוע שתבטיח כי בכול שלבי הביצוע של שיקוע המסילה, לא תיפסק תנועת הרכבות בין הצפון למרכז, והערות טכניות של מינהל התכנון.

סיכום ביניים

9. מבחינה פרקטית, ההנמקה בפסק הדין בבג"ץ שלוש השקמים מנעה את שיקוע המסילות בעיר התחתית בחיפה, וזאת, עד לקיומו של הליך בחינת חלופות סדור בגדר תת"ל 65. מבחינה פרקטית, הסעד ההצהרתי שניתן על ידי בג"ץ שימר את האפשרות של פינוי המסילה מחוף הים, ולא פחות חשוב מכך, שימר את האפשרות של כריית מנהרת שידרה אשר תגשר בין מרכז הארץ לצפון הארץ.

א.2. פגישות מקדמיות טרם ההליך התכנון הפורמאלי בוועדה לתשתיות לאומיות

10. טרם החלו הדיונים הפורמאליים בנוגע לתת"ל 65, משרד התחבורה ורכבת ישראל גמרו אומר לעשות כל שביכולתם להביא לדחייתו על הסף של חלופת מנהרת השידרה:

15 ספטמבר 2016



תת"ל 65 - הכפלת המסילות בחיפה, דיון אצל קובי בליטשטיין כהכנה לדיון אצל בינת שוורץ

14 ספטמבר 16

(סיכום פנימי)

בהשתתפות קובי בליטשטיין, ראובן קולטון, הילה, ראובן קוגן, נטלי כ"ץ, בעז פוקס, הילה וקסברג, ניר שרב, אבישי גרינברג, דרור ניר, איתן שפרון.

נושאי הדיון

1. מדוע יש לדחות את חלופת "מנהרת השדרה".
2. מה החלופה המומלצת ל 4 מסילות בתוך חיפה (בשלב הסופי): מנהור מלא או ע"ג הקרקע.

- סיכום ישיבה אצל סמנכ"ל תשתיות משרד התחבורה (15.9.2016); רצ"ב **כנספח 16**.

11. מנכ"לית מינהל התכנון לא קיבלה את טענות משרד התחבורה. בישיבה קבעה המנכ"לית הנכבדת כך:

מנהלת מינהל התכנון- דיון והחלטות בנושא חלופה שכזו צריכים להיות על שולחן מקבלי ההחלטות בדרכים הגבוהים יותר שכן מדובר בחשיבה אסטרטגית על מדיניות פיתוח תחבורה שיכולה להוביל לפיתוח חבל ארץ שלם. מציעה שמשדד התחבורה יבחן את היתרונות והחסרונות של חיבור שכזה ויעביר התייחסותו לשר התחבורה טרם דיון רחב יותר, שכן מדובר באפשרות ליצירת כלי מדיניות רב השלכות.

- ישיבה בפורום מנכ"לית מינהל התכנון (26.9.2016); רצ"ב **כנספח 17**.

א.3. ישיבות במליאת הוועדה לתשתיות לאומיות

12. בישיבות הות"ל, בקשת היזם לפיצול התכנית עלתה ונדחתה במפורש בשתי ישיבות.

13. בסופו של דבר (ולאחר התעלמות מוחלטת מחלופות שהציעו העותרים), ביום 3.6.2019 הוועדה נעתרה לבקשת היזם לפיצול התכנית, חרף התנגדות חברי ועדה רבים (ההצבעה בעד הפיצול הייתה 6-9).

ישיבה מס' 1 (8.5.2017): דחיית האפשרות של פיצול התכנית

14. בישיבה ביום 8.5.2017 היזם ביקש לראשונה לפצל את התכנית בתחנת חוף הכרמל.

15. חבר הוועדה מטעם ארגוני הסביבה ציין כי ניתן לפצל את התכנית אך ורק בנקודה שהיא דרומית למפגש של מנהרת השידרה עם מסילת החוף, בסביבת מגדים (ראו סקיצה להלן):



16. בהתאם לזאת, יו"ר הוועדה הציע כי התכנית תפוצל בחדרה :

מר דרור בוימל :
דרומה לחלופה 9.

גב' לינור טרקין :
משם.

מר דרור בוימל :
דרומה לחלופה 9.

...

מר אביגדור יצחקי - יושב ראש הוועדה :
לחדרה אפשר לעשות?

גב' לינור טרקין :
אפשר מה שרוצים. אבל למה לא לעשות את הכול? זה מסכם כבר הכול.

מר אביגדור יצחקי - יושב ראש הוועדה :
כי זה לא מוסכם. חלופה 9.

דוברת :
רק חיפה לא מוסכמת.

מר אביגדור יצחקי - יושב ראש הוועדה :
זה לא נכון. חלופה 9 תראי מאיפה היא יוצאת.

...

17. לאור האמור, הות"ל החליטה שלא לקבל את בקשת היזם לפיצול :

הועדה, לאחר שהוצגה בפניה סקירה של התכנית האסטרטגית להתפתחות רשת המסילות עד 2040, מחליטה :

- א. לא לקבל את בקשת היזם לפיצול תת"ל/65 לשתי תכניות.
- ב. לקיים דיון נוסף בתוך חודש ימים, בו יוצגו גבולות הכרזה לתוואי כולו, מסדנאות אפרים ועד שפיים, ויוצגו בפירוט כל החלופות בחיפה על מנת לצמצם את מספר החלופות שיש לבחון בפירוט בדיון בהמשך.

ההחלטה התקבלה פה אחד.

ישיבה מס' 2 (3.7.2017) : "הוחלט לדחות בחודש נוסף את ההחלטה בדבר פיצול התכנית"

18. לאחר שבישיבה העוקבת לא הוצג ניתוח של החלופות, קבעה הוועדה, בפעם השנייה, כי לא ניתן ולא ראוי לפצל את התכנית :

הוחלט לדחות בחודש נוסף את ההחלטה בדבר פיצול התכנית.

במהלך החודש הקרוב ייפגש צוות התכנון עם נציגי חברות התשתית והישובים. ייערך תיאום ועדכון של התשריטים המוצעים להכרזה עפ"י ס' 77-78 ככל שיידרש.

לנושא בחינת חלופות בחיפה, יו"ר הועדה העיר כי יש להעדיף בבחירת החלופה את ההיבט התחבורתי והתפעולי. החלופות ישרתו את מרכז העיר חיפה ולא יכללו הכפלת המסילה בתוואי עילי על חוף הים.

- החלטת הות"ל בישיבה מיום 3.7.2017 ; רצ"ב כנספח 10.

ישיבה מס' 3 (5.3.2018), יו"ר הות"ל : "אני לא אתן, כול עוד אני חי...לדבר הזה לקרות, לשידרה הזאת"

19. בישיבת הות"ל השלישית, כך ציין יו"ר הות"ל בנוגע לחלופת השידרה :

מר אביגדור יצחק, יו"ר הות"ל :

התשובה היא לא, אני לא אתן, כול עוד אני חי, אני אומר לך, אני לא אתן לדבר הזה לקרות לשדרה הזאת. מבחינתי השדרה הזאת זו בעיה כלכלית ממדרגה ראשונה. הפיקציה הזאת של לחשב כמות דקות כפול זמן של אנשים כפול יכולת השתכרות או תפוקות, היא לא באמת אמיתית. אנחנו צריכים ליצור מצב שבו אנשים לא יצאו לתל אביב מנהריה, לא שהם ייסעו לתל אביב מנהריה, שהם לא ייסעו לתל אביב מנהריה. אתם לא מבינים את זה, אתם לא קולטים על זה. ותאמינו לי ישבתי על זה עשרות שעות בשביל לחשוב עם כלכלנים, אנשים שמבינים. אם אנחנו באמת רוצים ליצור מאסה, אנחנו רוצים ליצור מאסה של תעסוקה בצפון, בגליל המערבי, בגלל בכלל. היום אנחנו מפתחים אזור תעשייה שלם שיהיה במרכז הגליל על ידי קק"ל, על מנת באמת לשרת את התעסוקה. אנחנו רוצים שאנשים בסוף יהיו עסוקים על יד הבית שלהם כמה שאפשר.

- תמליל הות"ל בישיבה מיום 5.3.2018, עמ' 44; רצ"ב כנספח 9.

ישיבה מס' 4 (3.6.2019) : פיצול התכנית ללא בחינת חלופות

20. בישיבת הות"ל מיום 3.6.2019 הוחלט כי התכנית תפוצל, כאשר בשלב ראשון ייעשה תכנון "עד תחנת חוף הכרמל" (החלטה מיום 3.6.2019, רצ"ב כנספח 1).
21. הוועדה לא דנה באופן כלשהו באפשרות של פינוי המסילה מהסביבה החופית באזור תחנת חוף הכרמל.
22. היזם מעולם לא בחן או הציג בפני הוועדה את האפשרות של פינוי המסילה מסביבת תחנת חוף הכרמל.
23. גם העמותה 'אדם טבע ודין' הציגה בפני הוועדה את האפשרות של הקמת מנהרת שידרה, ולצד זאת, פינוי מלא של המסילות מהסביבה החופית בחיפה באמצעות רציפים תת-קרקעיים מזרחית לחוף:

בהקשר התכנוני הקונקרטי יש להזכיר, כי תחנת חוף הכרמל הקיימת נמצאת בתוך הסביבה החופית ואינה מאפשרת פיתוח עירוני ליד הים. התחנה כוללת שטחים רבים אשר אינם מתאימים באופיים לחוף הים, היא אינה מקושרת לתנועה הכלכלית הגדולה, הנמצאת ממזרח לה – מתמ, מרכז הקונגרסים, האצטדיון והמוקדים המסחריים, כמו גם השכונות החדשות המערביות. לפיכך, יש הגיון רב בחשיבה לטווח בינוי ורחוק על עתידה של העיר ועל התנועה במרחב צפון הארץ למיקום תחנה זו בלב הפעילות, כדוגמת לב המפרץ.

- מכתב מטעם 'אדם טבע ודין'; רצ"ב כנספח 50.

24. כך לפי הסקיצה התומכת בחלופה שהציגו אדם טבע ודין והעותרים:



- מכתב מטעם אדם טבע ודין, רצ"ב כנספח 50.

25. לסיכום, פיצול התכנית – תוך קביעת תחנת חוף הכרמל כטרמינלית – מקבע את מסילת הרכבת בסביבה החופית בחיפה.

א.4. מבקר המדינה ציין שלא ראוי לפצל את התכנית להכפלת מסילת החוף במקטעים שבמחלוקת

26. מבקר המדינה העיר כי לא ראוי לפצל את תת"ל 65 בנקודות שקיימת לגביהן מחלוקת:

2. בנושא הכפלת מסילות הרכבת בקו תל אביב-חיפה - נוכח העובדה שפרויקט תשתית מסוג זה נמשכים שנים ארוכות וטומנים בחובם פוטנציאל לעיכובים בהשלמתם, הרי כאשר יש מחלוקת על חלק מפרויקט וניתן לקדם חלקים אחרים ממנו בלי לפגוע בתוכנית המלאה וכאשר בקידום חלקים אלה יש תועלות ישירות שאינן תלויות בהשלמת הפרויקט כולו, יש מקום כי הוות"ל ומשרדי הממשלה הרלוונטיים ישקלו לפצל פרויקטים על מנת לקדם את החלקים שאין עליהם מחלוקת מקצועית, בד בבד עם דיונים וקבלת החלטות בנוגע לחלקים שבמחלוקת.

- דו"ח מבקר המדינה, רצ"ב כנספח 3.

א.5. התכנית האסטרטגית של רכבת ישראל (2040); אי-סדרים חמורים בניסיון מגמתי ופסול לדחות את חלופת מנהרת השידרה

27. התכנית האסטרטגית של היזם תומכת בעיקרון של מנהרת שידרה.
28. לצורך גיבוש התכנית האסטרטגית, רכבת ישראל העסיקה חברת הנדסה בינלאומית מובילה, לואיס ברגר.
29. התכנית האסטרטגית מפרטת כי הרשת המהירה תאפשר מהירות תכן של 250 קמ"ש, היכן שהדבר מעשי:

The tracks will be designed for a 250 km/hour travel speed, **where practicable** from Haifa to Tel Aviv

30. הטיוטות האחרונות של התכנית האסטרטגית נערכו בשנת 2017.

31. בגרסת ינואר 2017 עיקרון מנהרת השידרה הוצג בסקיצה בתכנית האסטרטגית, כך:

An alternative arrangement of National Services has also been proposed, this involves constructing a longer tunnel under Haifa and operating most National Services direct from Lev HaMifratz to south of Haifa. Some National Services would operate to and terminate at Hof HaCarmel. This has the advantage of reducing the journey time from Lev HaMifratz and stations further north to Tel Aviv.

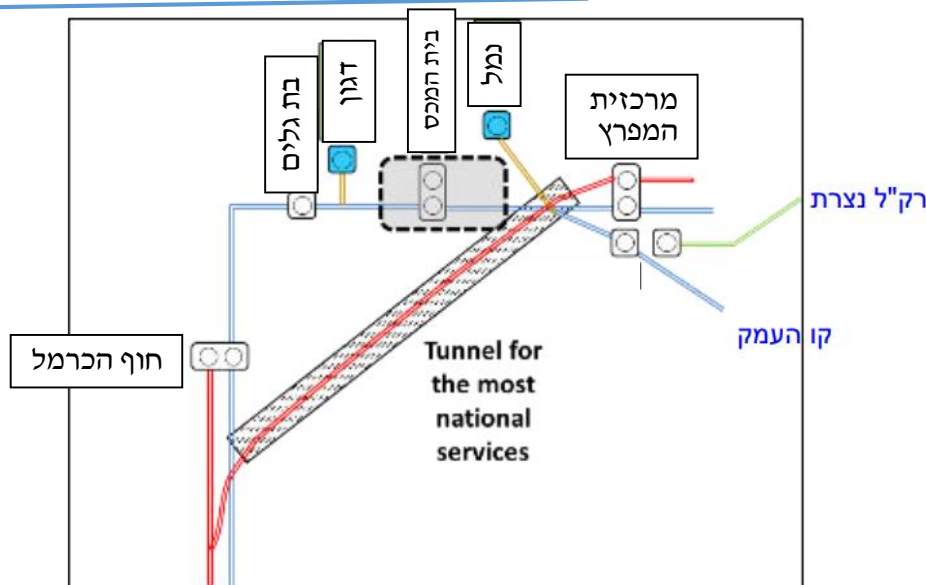


Figure 5.3 – Tunnel Alternative Diversion of National Services

- תכנית אסטרטגית רכבת ישראל (2040), גרסת ינואר 2017 (שמות תחנות תורגמו); רצ"ב **כנספח 35**.

32. לאחר שנודע למשרד התחבורה כי התכנית האסטרטגית מכילה סקיצה של מנהרת שידרה, **משרד התחבורה מחק את הסקיצה של חלופת השידרה בגרסה שהעביר לות"ל** (גרסת 05/2017, **נספח 36**).

33. לעמדת העותרים המדובר במעשה העולה כדי הפרת אמון בוטה.

34. לאור מחיקת הסקיצה, שוגר מכתב מטעם עותרת 1 לחברת הייעוץ הבינלאומית כמו גם למינהל התכנון, תוך דרישה כי חלופת מנהרת השידרה תוחזר לתכנית האסטרטגית (רצ"ב **כנספח 37**).

35. חלופת מנהרת השידרה הוחזרה לתכנית האסטרטגית, כך שבתכנית הסופית החלופה מופיעה (**נספח 38**).

36. בנוסף לכך – ולא פחות חמור מכך – התכנית האסטרטגית ציינה את העיקרון התחבורתי בבסיס התכנית האסטרטגית: **חיבור בין מרכזי תחבורה (hubs) מטרופוליניים**:

The 2040 Strategic Development Plan includes the following features:

- Separation of the ISR passenger service into 2 levels:
 - National Service: fast, high frequency, few stops, connect the 4 Metropolitan Hubs
Exclusive use of 250 km/h tracks by National Services operating when justified
 - Local service: regional routes, with many stops, connect to hubs, skip stop on some services.

- תכנית אסטרטגית רכבת ישראל (2040), גרסאות ינואר ומאי 2017; רצ"ב **כנספח 35-36**.

37. מרכזית המפרץ היא מרכז התחבורתי (hub) המטרופוליני, דבר שאינו במחלוקת.

38. באופן המעורר תהיות קשות, לאחר שנציגי העותרת 1 ציינו לסמנכ"ל הפיתוח של היזם כי כל ששת הגרסאות של התכנית האסטרטגית מבוססות על העיקרון של חיבור של מרכזי תחבורה (hubs) מטרופוליניים, **משרד התחבורה מחק את המילה "Hubs" והחליפה במילה "Centers"**:

The 2040 Strategic Development Plan includes the following features:

- Separation of the ISR passenger service into 2 levels:
 - National Service: fast, high frequency, few stops, connect the 4 Metropolitan Centers
Exclusive use of 250 km/h tracks by National Services operating when justified
 - Local service: regional routes, with many stops, connect to hubs, skip stop on some services.

- תכנית אסטרטגית, גרסה סופית, מאי 2017 (נספח 38).

39. לכן, בגרסה הסופית של התכנית האסטרטגית מופיעה המילה "Centers" במקום המילה "Hubs", וזאת, תוך פגיעה בעיקרון שהינו בבסיס מערכות תחבורה עתירות נוסעים מודרניות, היינו, חיבור ישיר בין מרכזי תחבורה (hubs) מטרופוליניים. לעמדת העותרים המדובר במקרה נוסף של הפרת אמון חמורה ביותר (בנוסף על המקרה של מחיקת הסקיצה של חלופת השידור בתכנית האסטרטגית שהועברה לות"ל).

40. היכן בדיוק ה-Center של מטרופולין חיפה(?) – זו שאלה פתוחה כמובן, הנתונה לפרשנות, וזאת, בניגוד מוחלט למילה Hub. כך הציבור (שמשמש במערכות תחבורה עתירות נוסעים, המתנקזות ל-Hub), יזכה לתכנון תחבורתי שאינו בהלימה בהכרח לעיקרון היסוד של תחבורה ציבורית – חיבור ישיר בין Hubs.

א.6. מבקר המדינה ציין כי הות"ל לא הורתה על ביצוע בדיקה כלכלית של החלופות השונות

41. משרד התחבורה מעולם לא הציג ניתוח של התועלת התחבורתית או תפעולית או כלכלית או סביבתית של החלופות השונות.

42. מבקר המדינה מצא מקום להעיר בדו"ח האחרון שעסק בנושא (מרץ 2019) כי הות"ל לא בחנה את החלופות "בבדיקה כלכלית מעמיקה של העלות והתועלת הגלומות בחלופות":

אי-ביצוע בדיקת כדאיות בחלופות שהוצעו

הביקורת העלתה כי בפרויקט הכפלת המסילות לא בוצעו בדיקות כדאיות כלכלית לחלופות שנבחנו. הנתונים שעל בסיסם התקבלה ההחלטה אם לאשר או לדחות את החלופות נבחנו בראייה הנדסית, סביבתית ואורבנית של תוואי המסילות בלבד, ולא בבדיקה כלכלית מעמיקה של העלות והתועלת הגלומות בחלופות.

- דו"ח מבקר המדינה, רצ"ב כנספח 3.

43. נוהל פרויקטים לתחבורה (נוהל פר"ת) – המספק הנחיות לבדיקת כדאיות פרויקטים תחבורתיים – מסייע בהכרעה לגבי החלופה המיטבית:

1.6 חלופות הפרויקט ושלביות

1.6.1 חלופות הפרויקט

מרכיב חשוב בנוהל הוא בחינת חלופות לפרויקט. במסגרת הבדיקה יש לזהות ולבחון חלופות לפרויקט. יש לכך מספר מימדים:

- הערכת התכנית מתבססת על השוואתה לחלופות אחרות. המדדים השונים המשמשים בבדיקה מתארים הפרשים: הבדלים בערכיהם בין חלופות שונות. כדאיות הפרויקט אינה נקבעת אבסולוטית, אלא בהשוואתו לחלופת המחדל (מתוארת להלן).
- יש להראות כי התכנית המוצעת טובה יותר מחלופותיה.

במקרים בהם בדיקת הכדאיות מלווה את תהליך התכנון, תהליך הבדיקה יכול לסייע רבות בזיהוי חלופות מוצלחות. זאת עקב העובדה שבתהליך הבדיקה מתקבלת ונבחנת תמונה מקיפה של השתלבות הפרויקט ברשת ותרומתו למשק.

- בתהליך הבדיקה נבחנים ביצועי הפרויקט בצורה מקיפה. יש מקרים בהם מזהה עורך הבדיקה פגמים או שיפורים אפשריים בפרויקט. על עורך הבדיקה להצביע על מקרים אלו.

- נוהל פרויקטים לתחבורה (פר"ת), רצ"ב **כנספח 30**.

44. חרף כל האמור, הוועדה החליטה ביום 3.6.2019 לפצל את התכנית – תוך קביעה כי תחנת חוף הכרמל תשמש כתחנה טרמינלית.

45. יתרה מכך, הוועדה החליטה להקים 'פורום בינמשרדי' – שאינו נגיש לעותרים – להציג עמדתם בנושא (העותרים פנו לוועדה לאפשר הצגת דברים בפורום, אך לא נתקבלה תגובה כלשהי).

ב. המשיבה 1 דחתה על הסף את החלופה של שדה תעופה בינלאומי בחיפה, כמתחייב לפי חקיקה

1. בהתאם לתמ"א 15 (תפרושת שדות תעופה בישראל) בחיפה נדרש שדה תעופה "דרגה 2" הנתמך במסלול באורך 2,400 מ'

46. תמ"א 15 מציינת כי בחיפה יורחב שדה התעופה ל"דרגה 2", כאשר נקבע כי אורכו של המסלול יהיה 2,400 מ' (ומסלול צולב באורך 1,100 מ'), כך:

מספר סידורי של השדה	דרגת השדה	שם השדה	מיקום כללי ברשת ישראל ⁽¹⁾	שדה בשימוש ⁽²⁾ מתוכנן	אומדן לאורך מסלול מתוכנן (במטרים)	אומדן לרוחב מסלול מתוכנן (במטרים)
1 ⁽³⁾	1	נמל תעופה בן גוריון				
3	2	כורזים	N260 / E205	מתוכנן	3600	45
4	2	חיפה (א. מיכאלי)	E246 / N154	בשימוש	2400 1100	45 30
5	2	ירושלים (עטרות)	N141 / E170	בשימוש	4000	45

- הוראות תמ"א 15, מצורפות **כנספח 54**

47. סעיף 1.5 להוראות תמ"א 15 מציין כי מטרת התכנית היא: "להבטיח תיאום עם תכניות מתאר ארציות אחרות שבתחום התכנית".

48. תת"ל 80 כפופה לתמ"א 15, כפי שמצוין במפורש בהוראות התת"ל:

הוראות התכנית
תכנית מס' תתל/ 80
תכנית לתשתית לאומית : שדה תעופה חיפה

מחוז מטה

מרחב תכנון מקומי חיפה

סוג תכנית תכנית לתשתית לאומית

1.6 יחס בין התכנית לבין תכניות מאושרות קודמות

מספר תכנית מאושרת	סוג יחס	הערה ליחס	מספר ילקוט פרסומים	מס' עמוד בילקוט פרסומים	תאריך
תמא/ 13 / ב / 1 / 1	<u>שינוי</u>	תכנית זו משנה רק את המפורט בתכנית זו וכל יתר הוראות תכנית תמא/ 13 / ב / 1 / 1 ממשיכות לחול.	6754	3758	11/02/2014
תמא/ 13 / ים - תיכון	שינוי	תכנית זו משנה רק את המפורט בתכנית זו וכל יתר הוראות תכנית תמא/ 13 / ים - תיכון ממשיכות לחול.	2954		25/08/1983
תמא/ 15	כפיפות	תכנית זו אינה פוגעת בהוראות תכנית תמא/ 15. החלה על תכנית זו.	4884	3594	25/05/2000

- הוראות תת"ל 80, מצורפות כנספח 53.

49. אם כן, תמ"א 15 "חלה על" תת"ל 80.

50. ניתן גם לראות שתת"ל 80 (שדה התעופה בחיפה) ביחס של "שינוי" כלפי תכנית נמל המפרץ (תמ"א 13/ב/1).

51. חרף ההוראה החקוקה הברורה, לשיטת רשות שדות התעופה תמ"א 15 "אינה רלוונטית עוד":

תמ"א 15 אמנם הגדירה את שדה התעופה חיפה כשדה לטיסות שכר בינלאומיות וקבעה כי ניתן להאריך את המסלול לאורך כולל של עד 2,400 מטרים, אך התכנית המפורטת שנדרשה לשם כך לא יצאה אל הפועל (עיריית חיפה ניסתה לקדם בתחילת שנות ה-2000 את התכנית אך מסיבות שונות זנחה אותה) וכיום, לאחר כ-20 שנים, הארכת המסלול אינה רלוונטית עוד מבחינה הנדסית, בין היתר בהתחשב בעובדה כי הנמל הימי הינו בבחינת עובדה מוגמרת המגובה בתוכניות מתאר ארציות מאושרות שאפשרו תחילת ביצוע בפועל ומסיבות נוספות, כפי שיוסבר להלן.

- מכתב מטעם רשות שדות התעופה (14.2.2019) כנספח 71.

52. כפי שצוין לעיל, לעמדת העותרים ניתן להאריך את המסלול בסמוך לנמל הימי, ואולם הצעת העותרים שהוצגה לא נשקלה או נבחנה על ידי המשיבה 1 (או מי מהמשיבים האחרים).

2. הרקע לחקיקת תמ"א 15

53. בין השנים 1993-2003 ראש העיר חיפה עמרם מצנע הוביל מאמץ פוליטי-דמוקרטי-חקיקתי לטובת שדה תעופה בינלאומי משמעותי בחיפה. בישיבה שריכוז ראש העיר הנכבד, בה נכחו בכירי כל גורמי המקצוע והרשויות הרלוונטיים, סוכם כך:

רשות הנמלים ורשות שדות התעופה לאחר בחינה וליבון הנושא תוך כדי עבודה משותפת הגיעו להסכמה בהקשר לקונפליקטים הנובעים מקיום ותפעול של שדה התעופה והנמל.

הצוות המשותף קובע שבהקשר להארכת המסלול ל-1900 מ' קיימת הסכמה מלאה ואפשר להכנס לתכנון משותף ומציאת פתרונות לבעיית המקרקעין והבעיות הסטטוטוריות הקיימות.

בהקשרים של הארכת המסלול אל תוך הים קיימות הבנות שניתן יהיה בעתיד לפתח במקביל את הנמל והשדה, אולם בשלב זה נראות תוכניות אלו כארוכות טווח, ועל כן לא נראה הצורך להגיע לסיכומים והחלטות קונקרטיות.

- סיכום ישיבה מיום 28.9.1994; רצ"ב כנספח 61.

54. בשנת 2000, המאמץ המתמשך של ראש העיר הבשיל כדי הוראה חקוקה המחייבת שדה תעופה "דרגה 2" בחיפה, עם מסלול באורך של 2,400 מ', היינו, תמ"א 15 נחקקה.

55. בשנת 2003, ראש העיר הגיש בקשה לממשלת ישראל כי התכנית ל"הרחבת שדה התעופה בחיפה" תוכרז כתכנית תשתית לאומית. בחתימת ראש הממשלה, שר האוצר ושר הפנים, הוכרזה תת"ל 6.

56. במסמך ההכרזה של תת"ל 6 נקבע כך:

עפ"י החלטת שר התחבורה באוגוסט 2000 הוקם צוות בינמשרדי ברשות מנכ"ל רשות שדות התעופה, במטרה לקדם הכנת התכנית לשדה התעופה חיפה, כבינלאומי-איזורי, ליעדים עד מערב-אירופה.

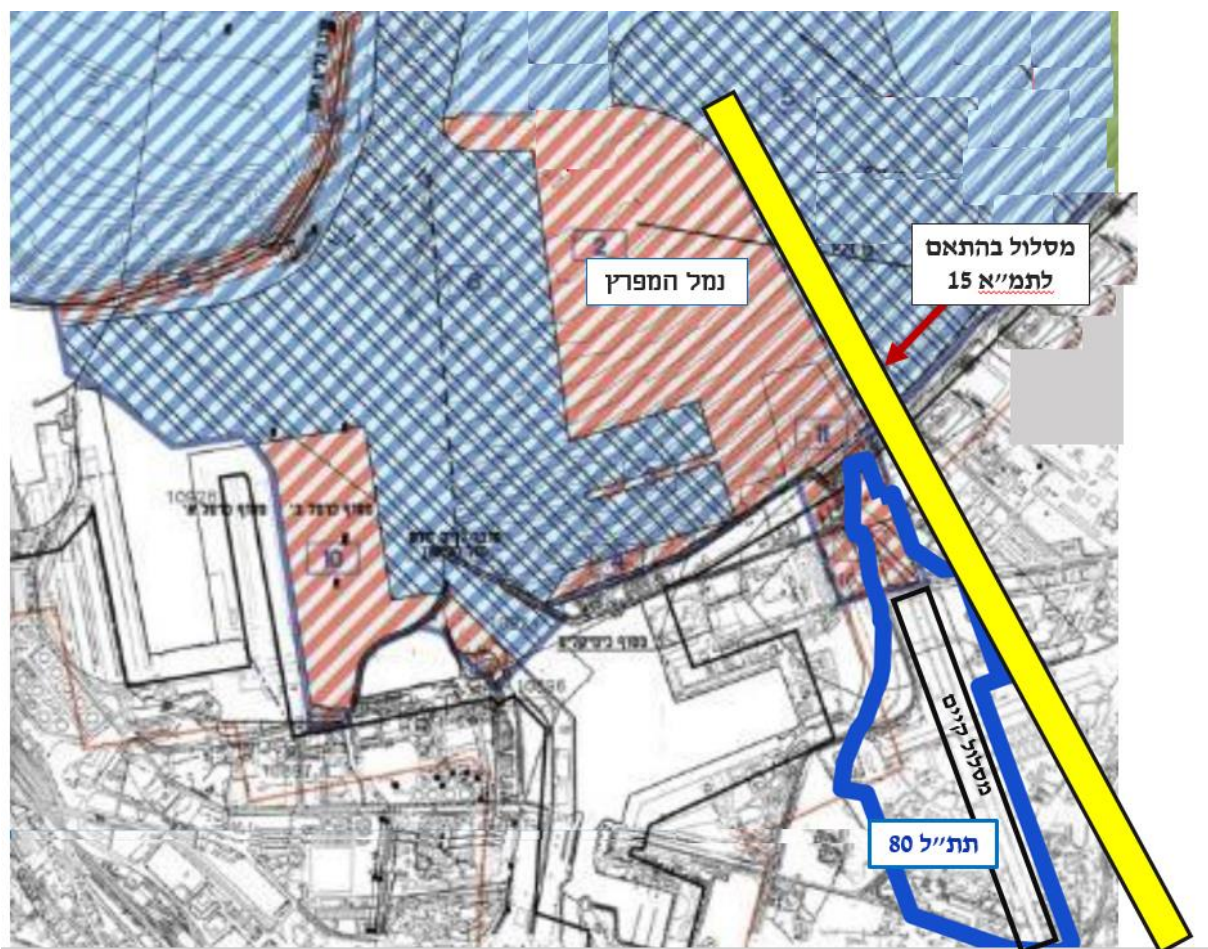
התכנון של שדה התעופה והמסלול, כגון: אורך המסלול, רוחב רצועת המסלול וכדומה, יהיו בהתאם לסטנדרטים בינלאומיים לתכנון שדות תעופה.

תכנית זו אמורה לענות על כל הדרישות לרבות מתן מענה לקונפליקטים הסביבתיים: קרבה לרכס הכרמל, בתי הזיקוק, מיכל האמוניה מדרום, מערכת הדרכים והרכבות, מתקנים ומפעלים שונים בסמיכות, קווי תשתית – גז, דלק וכד'.

בנוסף אמורה התכנית לעלות בקנה אחד עם הנמל הימי הצמוד למסלול בקטע החוזר לים. הדבר נעשה בדרך של שיתוף פעולה עם רשות הנמלים.

- מסמך הכרזה, תת"ל 6, מצורף **כנספח 66**.

57. יובהר כי חרף הקמת נמל המפרץ, ניתן מבחינה מעשית להקים שדה תעופה "דרגה 2" עם מסלול באורך של 2,400 מ' (ואף יותר מכך) במסגרת תת"ל 80 ("שדה תעופה בחיפה"), תוך הסטה קלה של המסלול, כך:

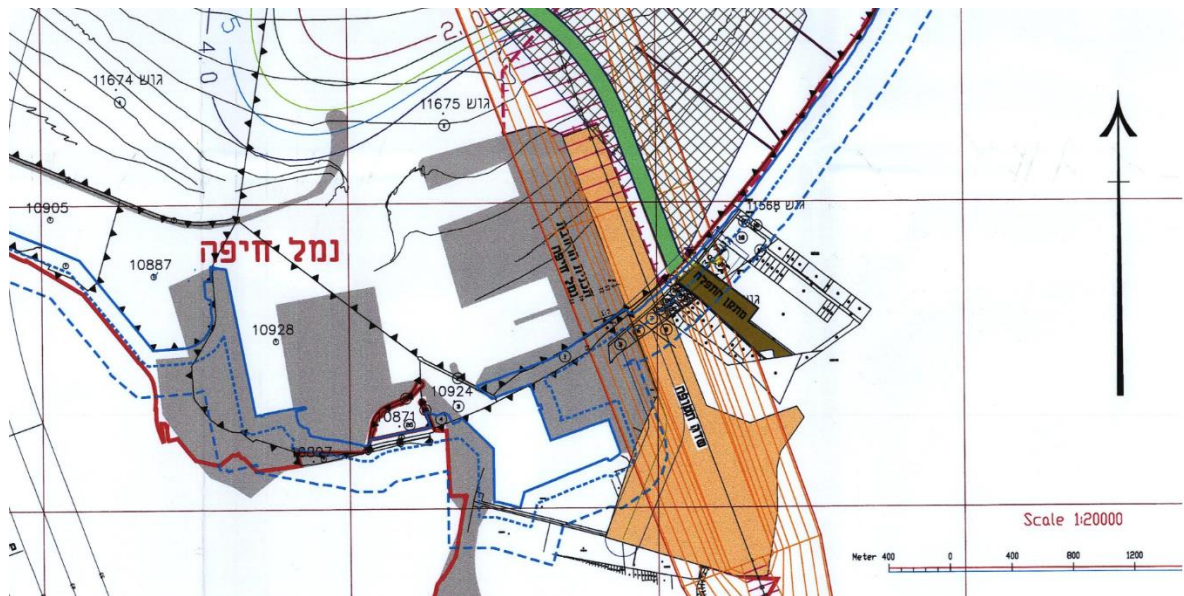


58. בדיון ביום 3.6.2019 העותרים הציגו חלופה זו של המסלול: **"יש כיוון מסלול כך שיהיה מקביל לרכס הכרמל [ובכך] לפתור את הקונפליקט הטופוגרפי של רכס הכרמל"** (תמליל הדיון ביום 3.6.2019, רצ"ב **כנספח 6**).

59. הוועדה לא התייחסה לפתרון שהציגו העותרים, הגם שפתרון זה היה מביא לידי יישום ההוראה החקוקה בתמ"א 15, בעוד שחלופת היזם לא הייתה מביאה להקמת השדה הנדרש לפי החקיקה.

ב.3. ניתן להקים בחיפה שדה תעופה כנדרש בתמ"א 15

60. חרף טענות היזם, לא קיים קושי בלתי-פתיר טכנית להארכת המסלול לתוך הים.
61. כאמור, העיקרון של הארכת המסלול לתוך הים בסמוך לנמל המפרץ הוצע על ידי ראש עיריית חיפה עמרם מצנע (ס' 53-56 לעיל); השדה שיזם ראש העיר מצנע מופיע בתשריטי תמ"אות מאושרות:



- תשריט תמ"א 37/א/2(4) (19.6.2008); באותו האופן, בתכניות לפיתוח הנמל, נספח 57.

62. כאמור, נציגי היזם והרגולטורים הרלוונטיים נכחו בישיבות שריכוז ראש העיר מצנע, היכן שנקבע כי המסלול יוארך לתוך הים בסמוך לנמל הימי המתוכנן (נספח 61).
63. העיקרון של הצמדת המסלול לנמל המפרץ נשמר בחוות דעת מקצועית שנערכה על ידי הגורם המוסמך ביותר:



- חוות דעת ALG מצורפת **בנספח 67**.

64. המשיבים 3, 5 ו-6 מעולם לא התייחסו לחוות דעת זו, כל שכן הבהירו היכן חוות הדעת שגויה או חסרה.

4.ב. מינהל התכנון מאמץ קביעותיהם המשתנות של המשיבים 3, 5 ו-6 ללא ביקורת של ממש

65. תמ"א 15 קבעה כי השדה בחיפה יורחב לשדה "דרגה 2" (הנתמך במסלול באורך 2,400 מ'). חקיקה זו נעשתה לאחר עבודת מטה סדורה ויסודית, תוך תיאום עם הרגולטורים השונים. נמצאו הפתרונות לכל הסוגיות. הוחלט כי המסלול יוארך לתוך הים, בסמוך לנמל הימי שיוקם (ס' 53-56 לעיל).

66. חרף האמור, מינהל התכנון אימץ ב"דו"ח סקר אתרים" (רצ"ב **נספח 60**) את טענות המשיבים 3, 5, ו-6, לפיהן לא ניתן להקים שדה תעופה בינלאומי משמעותי בחיפה.

67. כפי שנראה להלן, לא קיים חסם של ממש המונע הקמת שדה תעופה בינלאומי משמעותי בחיפה (כנדרש בחקיקה).

4.ב.א. הטענה כי רכס הכרמל מהווה חסם טופוגרפי

68. דו"ח סקר אתרים אימץ טענתה של המשיבה 5 (רת"א) כי רכס הכרמל מהווה "קונפליקט טופוגרפי" שאינו מאפשר הליך של נחיתת מכשירים (מרכיב חיוני בשדה "דרגה 2").

69. כך שרטטה המשיבה 5 (רת"א) קונפליקט זה:



- מכתב רת"א מיום 7.8.2017, כפי שצורף לדוח סקר אתרים, עמ' 225, רצ"ב כנספח 60.

70. ואולם, רת"א בעצמה מציינת כי ניתן להתגבר על המכשול הטופוגרפי שמציב רכס הכרמל באמצעות "שינוי כיוון המסלול":

3. ייתכן ששינוי כיוון המסלול כך שיהיה מקביל לרכס הכרמל יכולה לפתור קונפליקט טופוגרפי זה, אבל לשינוי כזה יש השלכות מרחיקות לכת על ה"ארגון" הכולל של מפרץ חיפה: בין היתר ביטול הנמל הימי ההולך ומוקם בימים אלו!

- מכתב רת"א מיום 7.8.2017, כפי שצורף לדוח סקר אתרים, עמ' 225, רצ"ב כנספח 60.

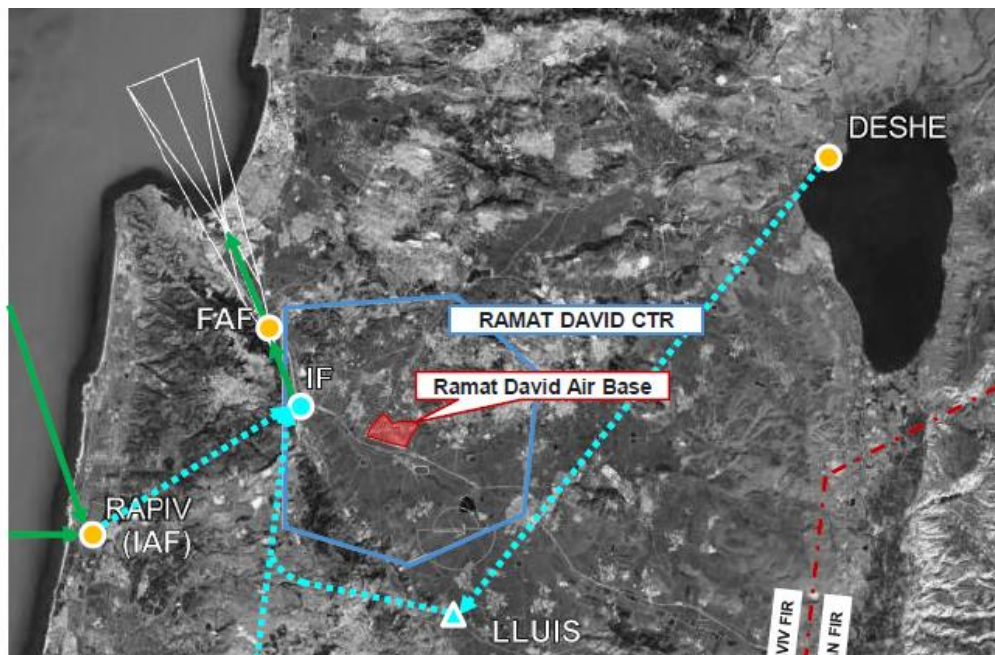
71. לכן, ניתן להסיט את כיוון המסלול ובכך לפתור את בעיית הקונפליקט הטופוגרפי שמציב רכס הכרמל (ראו סקיצה בס' 57 לעיל).

72. כפי שהוטעם, קיימות חלופות לפיהן שדה התעופה והנמל הימי מתפקדים בכפיפה אחת, זה לצד זה, והדבר אף נתמך בעמדתם של כל הרגולטורים הרלוונטיים (נספחים 61 ו-66).

ב.4.ב. הטענה כי שדה התעופה בחיפה יהיה בקונפליקט עם המרחב האווירי של רמת דוד

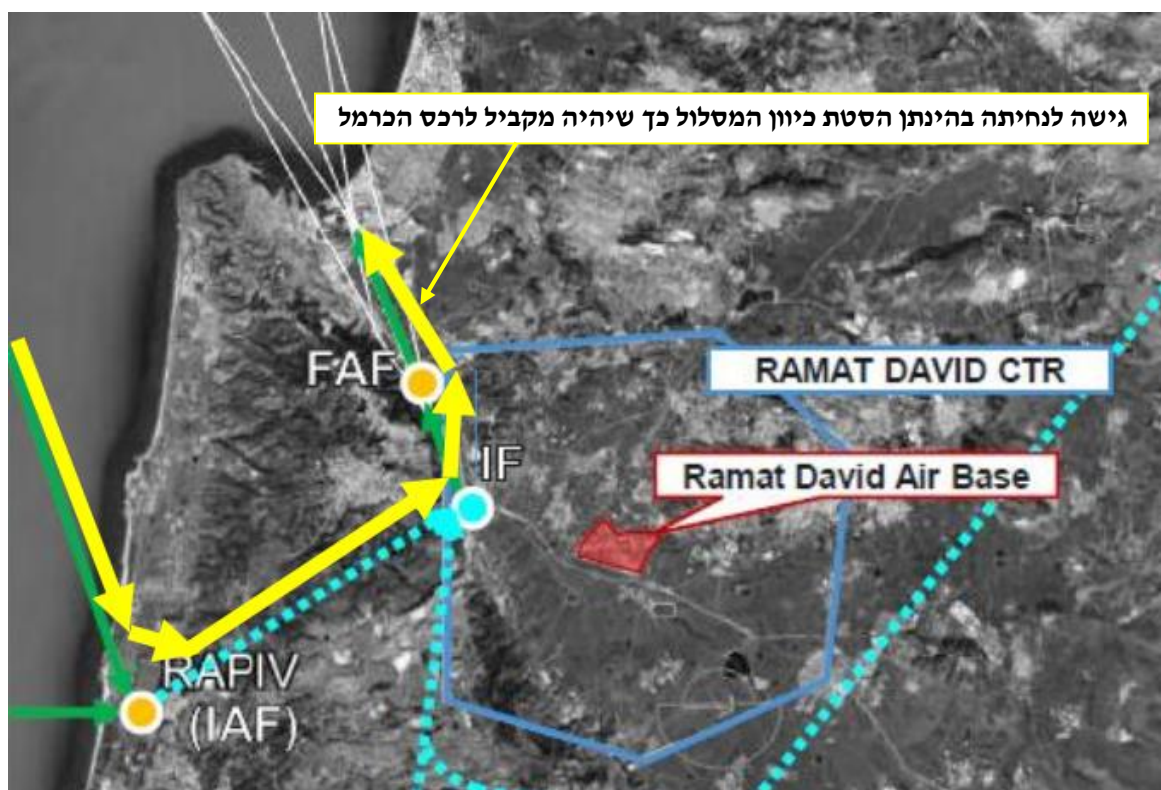
73. גם הטענה כי קיים "קונפליקט עם המרחב האווירי של שדה התעופה הצבאי רמת דוד" אינה מדויקת (עמ' 224 לדוח סקר אתרים).

74. כך נראה נתיב הגישה לנחיתה שהוצע בחוות הדעת ALG:



- חוות דעת ALG מצורפת **כנספח 5**, עמ' 62.

75. וכך ניכר כי ניתן להימנע מחדירה למרחב האווירי המוקצה לרמת דוד, גם כאשר משנים את כיוון המסלול כך שיהיה מקביל לרכס הכרמל:



- מסלול מקביל לרכס הכרמל; ברקע, תוואי גישה בחוות הדעת המצורפת **כנספח 67**, עמ' 62.

76. די בעיון בסקיצת הגישה לנחיתה לעיל (כאשר כיוון המסלול מקביל לרכס הכרמל) כדי להבין עד כמה הטענות בדבר קונפליקט עם רמת דוד או עם רכס הכרמל הינן טענות מאולצות, שניתנות לפתרון הנדסי

בהינתן פתיחות דעת ונפש חפצה. בוודאי שלא ראוי לשלול את החלופה על הסף במצב עניינים זה, כל שכן כאשר החלופה נתמכת בהוראה חקוקה.

ג.4.ג. הטענה כי שדה תעופה בחיפה יחייב ארגון מחדש של המפרץ

77. המשיבה 5 (רת"א) טוענת שראוי לפסול הקמת שדה דרגה 2, שכן תהיה לכך "השלכות מרחיקות לכת על ה"ארגון" הכולל של מפרץ חיפה: בין היתר ביטול הנמל הימי ההולך ומוקם בימים אלו!" (עמ' 222 לדוח סקר אתרים, רצ"ב כנספח 60).

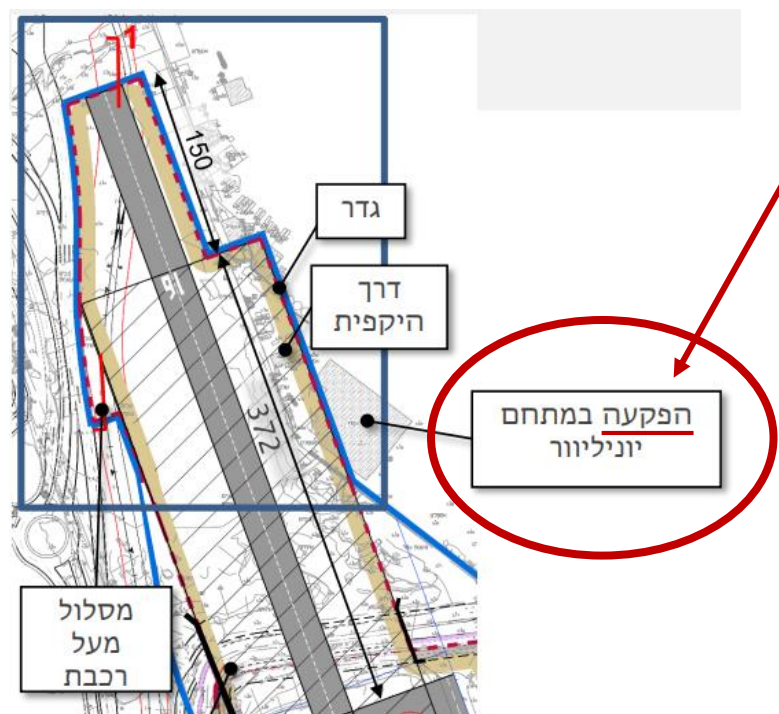
78. לעומת קביעת המשיבים כי התעשיה במפרץ מהווה חסם, ראו כיצד משרד האוצר מקדם בימים אלה מתווה דרמטי לפינוי התעשיה מסביבת המפרץ, בפרויקט "מפרץ חיפה – צפון ירוק".

79. כך פורסם: "לראשונה קבעו אנשי התכנון לוח זמנים לסיום טיהור הקרקע והמים ולתחילת שיווק הקרקעות. הלו"ז לביצוע התוכנית הוא: 2019-2025 – תכנון ותיאום הפרויקט, ניקוי קרקע ומי התהום יחל ב-2022 עד 2032 ובעלות מוערכת של 1.5 מיליארד שקל, ושיווק קרקעות יחל ב-2025... מטרת העל של תכנית השלד, "מפרץ חיפה – עמק החדשנות" הינה פינוי אזור מפרץ חיפה ושטחו העצום במטרה לאפשר יצירת מסגרת תכנונית להקמת כ-83,000 יח"ד במרחב ו-2.1 מיליון מ"ר תעסוקה ומסחר"².

80. בענייננו, לא נדרש לארגן מחדש את כל המפרץ, אלא להתמודד עם חסמי גובה ספורים המצויים בסביבה.

81. הוועדה לתשתיות לאומיות צוידה בארגז הכלים המתאים כדי לפנות מבני תעשיה ככל שהדבר הכרחי.

82. כך למשל כבר הוחלט (והוסכם) כי במתחם של חברת יוניליוור תבוצע "הפקעה":



- מצגת היזם בת"ל 80.

² פורסם בכלכליסט, 18.3.2019, https://www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0,7340,L-3758518,00.html

ב.4.ד. הטענה בדבר מחסור בשטחי אחסון (עורף לוגיסטי)

83. טענה נוספת שמציין מינהל התכנון היא כי "אין בקרבת השדה הקיים רזרבה קרקעית בהיקפים הנדרשים לקיום שדה תעופה בינלאומי בשטח הנדרש" (עמ' 36 ו-220 לדוח סקר אתרים, **נספח 60**).
84. ראשית, המשיבים לא התייחסו לאפשרות של הרחבת העורף הלוגיסטי באמצעות שימוש בשטחים זמינים בסביבת יגור (כפי שהוסכם על ידי הגורמים הרלוונטיים בקיבוץ יגור), בסמוך למתחם רכבת המטענים ועורקי תחבורה אחרים (הצעת קיבוץ יגור מצורפת **כנספח 65**).
85. שנית, ניתן לפנות חלק מהתעשייה הקיימת במפרץ (תוך מתן פיצוי) לטובת הרחבת העורף התפעולי הנדרש.
86. סוגיות אלה קשורות בטבורן בבדיקת עלות תועלת סדורה של החלופות השונות, ובדיקה כזו לא נעשתה.

ב.4.ה. היעדר ביצוע של בחינת כדאיות כלכלית

87. היזם (רש"ת) מעולם לא הציג בבדיקת כדאיות כלכלית המשווה בין חלופות מסלול באורך שונה.
88. המשיבה 1 (הות"ל) מעולם לא דרשה כי תבוצע בחינה השוואתית של התועלת הכלכלית הנובעת משדה תעופה בינלאומי משמעותי בחיפה, לעומת החלופה שמבכר היזם.
89. יש לתהות מדוע מינהל התכנון לא הנחה כי תבוצע בחינה כלכלית של החלופות השונות לשדה תעופה בחיפה, במיוחד היכן שבדיקה שכזו הייתה הבסיס להשוואה בין רמת דוד לנבטים כאתרים אפשריים לשדה תעופה בינלאומי (עמ' 158, 191 ו-192 לדוח סקר אתרים).

ב.4.ו. רש"ת מוציאה למכרז את תכנונו המפורט ופיקוח על הקמת השדה – טרם השלמת הליכי התכנון

90. המשיבה 6 (רש"ת), טרם השלמת הליך התכנון, הוציאה מכרז פומבי למתן שירותי תכנון מפורט ופיקוח עליון "בפרויקט הארכת המסלול בשדה התעופה בחיפה" (רצ"ב **כנספח 73**). המדובר בעוד ראיה לכך שמבחינת היזם והמשיבה 1 פרטי המסלול בחיפה נקבעים על ידי היזם – ללא שמיעת חלופות בות"ל – מתוך נקודת הנחה כי כל חלופה שתוצג על ידי הציבור במסגרת הליך ההשגות ממילא לא תשליך באופן משמעותי על מאפייני השדה, היקפו, הסיבוכיות הכרוכה בתכנונו והתשומות הנדרשות לפיקוח על הקמתו.

סיכום ביניים

91. ניתן להקים בחיפה שדה תעופה בינלאומי משמעותי, כפי הנדרש בתמ"א 15. אין עסקינן בשאלה של היתכנות הנדסית או אפילו כדאיות כלכלית (שמעולם לא נבדקה), אלא ברצונו של המשיב 3 (משרד התחבורה) לבכר את נמל המפרץ על פני ועל חשבון שדה התעופה.
92. לא ברור מדוע המשיב 3 מעוניין לבטל את האפשרות של שדה תעופה בינלאומי משמעותי בחיפה. שדה תעופה ונמל ימי יכולים לדור בכפיפה אחת, סמוך אחד לשני, כפי שתוכנן על ידי ראש העיר מצנע והרגולטורים הרלוונטיים, ביניהם המשיבה 6 (רש"ת).

5. החלטת הות"ל מיום 3.6.2019: יישור קו עם עמדת היזם (ללא בחינת בחלופות)

93. הות"ל לא התייחסה באופן כלשהו לחלופה הקבועה בחקיקה, ופשוט קבעה לקדם את חלופת היזם.

94. כך הסביר נציג הוועדה: "אנחנו מנסים לתת שירות כמוסד תכנון ליוזם" (פרוטוקול הישיבה מיום 3.6.2019, עמ' 53; רצ"ב כנספח 6).

95. בהחלטת הוועדה מיום 3.6.2019 אין כל התייחסות לחלופה שהוצגה על ידי העותרים:

נושא על סדר היום	
תת"ל 80 - שדה תעופה חיפה	דיון בהעברת התכנית להערות והשגות עפ"י סעיף 76ג(6) בחוק

החלטה:

לאחר שהתכנית הוצגה בפני הוועדה, תוך פרוט כלל השיפורים והשדרוגים המוצעים בתכנית המעודכנת, ומאחר ונבחרה החלופה המאפשרת את ההרחבה המקסימלית של השדה והארכת המסלול בהתחשב במגבלות שימושי הקרקע והמגבלות הסביבתיות הקיימות, הועדה סבורה שהתכנית המוצעת נותנת מענה מיטבי בתחום הגמישות התפעולית, שיפורי הבטיחות ומזעור ההגבלות הסביבתיות וממליצה להעביר אותה להערות הוועדות המחוזיות והשגות הציבור, בכפוף לתנאים ולתיקונים הבאים:

1. אישור ולחוף.
2. השלמת תיאומים עם מפעל יוניליוור, רשות הגז, מרימון גז וקצאא ועדכון מסמכי התכנית בהתאם.

- החלטה מיום 3.6.2019, רצ"ב כנספח 1.

96. הקביעה כי "נבחרה החלופה המאפשרת את ההרחבה המקסימלית של השדה והארכת המסלול" שגויה. חודשיים לאחר קבלת ההחלטה היוזם סיכם עם המשיבה 9 (עיריית חיפה) כי יקודם מסלול ארוך יותר (רצ"ב כנספח 46).

97. התכנון העדכני של משרד התחבורה, כפי שגובש ביום 14.8.2019 כ"הסכם עקרונות" עם המשיבה 9, תומך בטענה כי הארכת המסלול צפונה אפשריות, בהינתן התאמות תכנוניות פשוטות יחסית, כך:

לפיכך סוכם בין עיריית חיפה, חנ"י, משרד התחבורה, רש"ת, כדלהלן:

1. יעודכן תכנון אזור הכניסה לנמל המפרץ וחלק מדרכי הגישה לנמל באופן שלא ימנע את אפשרות הארכת מסלול שד"ת חיפה כמבוקש ע"י עיריית חיפה: עדכון זה יכלול הסטה של מתקן שער הכניסה הקדמי של נמל המפרץ כך שתתאפשר הארכת המסלול ואזורי הבטיחות צפונה ב 110 מטר ביחס לתת"ל 80 המקורית והותרת שטח ה-RESA^[*] פנוי מכל מבנה, מבלי שיעשה כל שינוי אחר מהתכנון הקיים היום של נמל המפרץ.

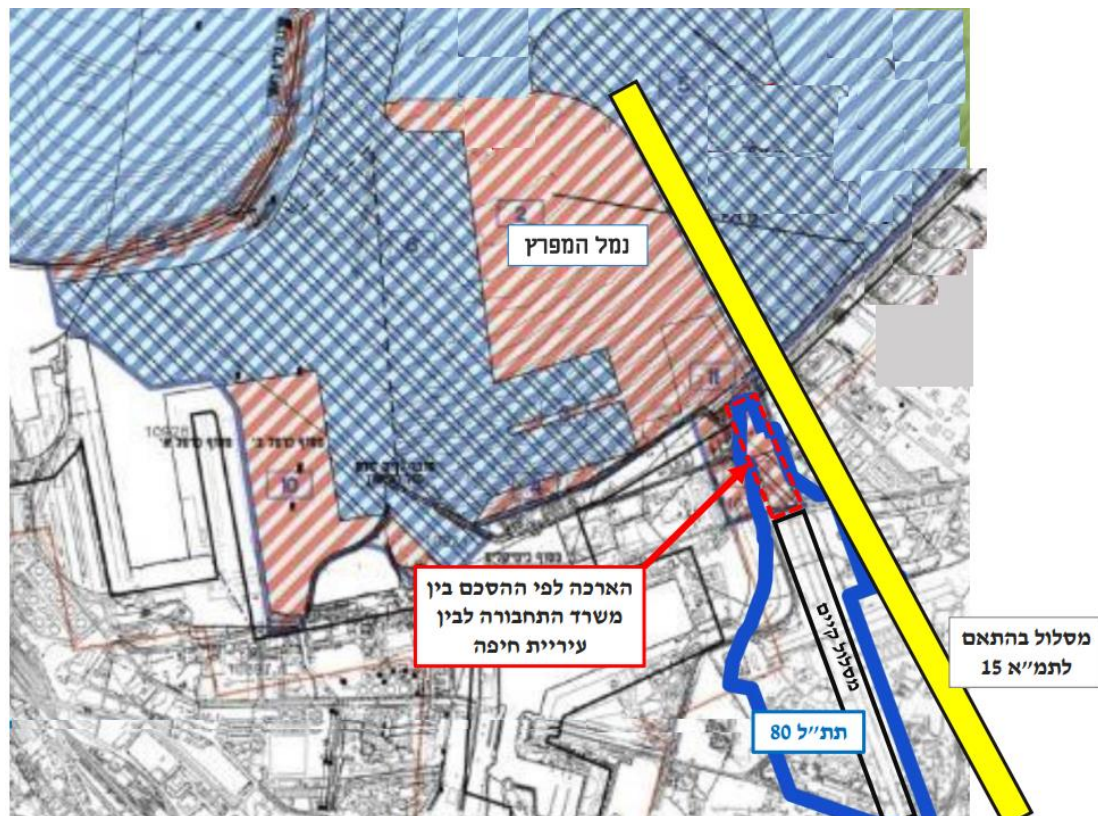
2. עדכון תכנון וביצוע דרכי נמל המפרץ מתוקף תוכנית חפ/1833 י"א- תכנון וביצוע דרכי נמל המפרץ יעודכנו באופן המינימאלי ככל הניתן הנדרש לאור העדכון המפורט בסעיף 1 למסמך זה.

- הסכם עקרונות, רצ"ב כנספח 46.

* RESA – Runway End Safety Area.

98. אם כן, הסכם העקרונות מפרץ קביעתה של המשיבה 1 מיום 3.6.2019 כי "נבחרה החלופה המאפשרת את ההרחבה המקסימלית של השדה והארכת המסלול [ל-1,600 מ']" (רצ"ב כנספח 1).

99. הלכה למעשה, המשיבים 3, 8 ו-9 חתמו על הסכם – מחוץ לכותלי מוסדות התכנון – כי המסלול יוארך צפונה עד לסביבת חוף הים, כך:



- תוספת מסלול לפי ההסכם העקרונות (באדום מקווקו), רצ"ב **כנסת 46**.

סיכום ביניים

100. המשיבות 1 ו-2 מעולם לא מצאו מקום להטיל צל של ספק לגבי טענותיהם המשתנות של המשיבים/יזמים לגבי אורך המסלול הנחוץ בחיפה, כמו גם לגבי מאפייניו השונים של המסלול.

101. העובדה היא שניתן להאריך את המסלול יותר מהמידה שאושרה על ידי הוועדה בהחלטה מיום 3.6.2019 (1,600 מ'). הארכת המסלול בעוד מספר מאות מטרים מאפשרת טיסה ליעדים רחוקים יותר, כמו גם מאפשרת ליותר סוגי מטוסים לעשות שימוש במסלול.

102. חלופת המאקרו שהוצעה על ידי העותרים מאפשרת הארכת המסלול כנדרש בתמ"א 15 (2,400 מ'). החלופה שהוצעה על ידי העותרים לא נידונה או נבחנה מעולם, והראיה לכך היא כי רש"ת ומינהל התכנון ציינו כי "רכס הכרמל" מהווה קונפליקט. כפי שצוין, העותרים הציעו כי כיוון המסלול יוטה בכ-10 מעלות (כפי שמשורטט בס' 99 לעיל) כך שיהיה מקביל דיו לרכס הכרמל. הסטת כיוון המסלול באופן הזה פותרת באופן מוחלט את הקונפליקט עם רכס הכרמל.

ג. צדדים

העותרים

103. העותרת 1, **שלוש השקמים – העמותה לקידום החיים והסביבה בגליל המערבי (ע"ר)**, מיצתה את כל האפשרויות הזמינות לפי דין כי המשיבה 1 תשקול בפתיחות הדעת את חלופות המאקרו המוצעות על ידה. כפי שהוצג, חלופות המאקרו שהוצגו על ידה נתמכות בתכנית האסטרטגית של היזם ו/או בהוראה חקוקה.
104. העותרת 2, **מיכאל רטנר**, פנה מספר רב של פעמים למשיבה 1 כי תשקול בפתיחות דעת את חלופות המאקרו המוצגות בעתירה זו.
105. עותרת 3, **מועצה אזורית עמק יזרעאל**, מעוניינת בקישור המיטבי בין צפון הארץ למרכז הארץ, כמו גם כי בחיפה יוקם שדה תעופה בינלאומי משמעותי עם מסלול של 2,400 מ' לכל הפחות. לשם כך, עותרת 3 הזמינה חוות דעת מקצועית המוכיחה היתכנות של שדה בינלאומי משמעותי בחיפה (**נספח 47**). המשיבים מעולם לא התייחסו לחוות דעת זו.
106. עותרת 4, **מועצה מקומית רמת-ישי**, מעוניינת בקישור המיטבי בין צפון הארץ למרכז כמו גם כי בחיפה יוקם שדה תעופה בינלאומי משמעותי.
107. עותרת 5, **מועצה אזורית מגידו**, מעוניינת בקישור המיטבי בין צפון הארץ למרכז כמו גם כי בחיפה יוקם שדה תעופה בינלאומי משמעותי.

המשיבים

108. המשיבה 1, **הוועדה לתשתיות לאומיות**, היא מוסד התכנון באמצעותו מקודמות תכניות התשתית הלאומית דנן. המשיבה 1 העבירה את תת"ל 80 להשגות הציבור ללא הליך של בחינת חלופות המוצאות תמיכה במסגרת הנורמטיבית העליונה, תמ"א 15. באותו האופן, המשיבה 1 מאפשרת ליזם להציג תכניות ל"רכבת מהירה" תוך מניעת האפשרות של בחינת פינוי המסילה מכל הסביבה החופית בחיפה ותוך מניעה דה פקטו של האפשרות להקמת מנהרת שידרה (חלופת תכנון המוצאת סימוכין בתכנית האסטרטגית של היזם עצמו).
- המשיבה 1 מתעלמת מהמטרה של תת"ל 65 (המהווה למעשה תנאי סף בתכנית), שהמסילות המהירות יובילו נוסעים מצפון הארץ למרכז במהירות 200-250 קמ"ש.
- המשיבה 1 מתעלמת מהתכנית האסטרטגית של היזם, לפיה מנהרת השידרה היא היחידה שמספקת את הפתרון למסילות מהירות (250 קמ"ש) – **"250 km/h travel speed where practicable"**.
109. המשיבה 2, **המועצה הארצית לתכנון ולבניה**, קשורה במישרין ובעקיפין להליכי התכנון דנן. המשיבה 2 אמורה להגן על הוראות תמ"א 15 – המחייבות שדה תעופה משמעותי "דרגה 2" בחיפה – אלא שהיא לא עושה כן.
110. המשיבים 3, 5, 6 ו-7 **משרד התחבורה, רשות תעופה אזרחית, רשות שדות התעופה ורכבת ישראל**, בהתאמה, מייצגים את היזם בתכניות הפיתוח דנן.
111. המשיבה 8, **חברת נמלי ישראל – פיתוח ונכסים בע"מ**, מקימה בסביבת שדה התעופה בחיפה את נמל המפרץ (נמל נוסף על הנמלים הקיימים בחיפה), במסגרת תמ"א 1/13/ב. כנטען על ידי העותרים, ניתן להקים את שדה התעופה בחיפה בסמוך לנמל המפרץ שמקימה המשיבה 8 ללא קושי הנדסי בלתי פתיר.
112. עמדת העותרים היא כי ראוי לשקול הקמת השדה הנדרש לפי חקיקה נכונה וצודקת במיוחד היכן ששדה התעופה ונמל המפרץ יכולים לחיות בכפיפה אחת ו/או באמצעות שינויים מינוריים בתמ"א 1/13/ב.
113. יצוין כי תת"ל 80 גוברת על תמ"א 1/13/ב, כך שמבחינה סטטוטורית בוודאי שלא קיים חסם.

114. המשיבה 9, **עיריית חיפה** פעלה למען הקמת שדה תעופה בינלאומי משמעות בצפון הארץ (עוד מתקופת ראש העיר עמרם מצנע). המשיבה 9 פנתה לערכאות בניסיון לקדם את חזונה לשדה תעופה הנתמך במסלול 2,400 מ', כנדרש בתמ"א 15. ביום 14.8.2019 חתמה על "הסכם העקרונות" עם המשיבים 3, 6 ו-7 בו היא מוותרת על כל טענה בנושאים דנן (**נספח 46**).

ד. הבסיס המשפטי

115. ככלל, סעד אופרטיבי – ביטולה של החלטת ות"ל – ניתן רק לאחר שהממשלה מאשרת את התכנון שהתגבש.

116. הליכי התכנון נחשבים להליך דמוקרטי, נוכח האפשרות של הציבור להשיג על החלטות מוסד התכנון ("הסמכות המינהלית", יי זמיר, ע' 1024-1025; "האתגר הדמוקרטי של המשפט המינהלי", ד' ברק ארז).

117. ואולם, חלופת מאקרו המוצגת לראשונה בסיפא של הליך תכנון – כהתנגדות או השגה – לא תזכה להתייחסות של ממש, לא על ידי הות"ל, וגם לא בערכאות. מובן כי לאחר שנים של תכנון התשתית הלאומית הנדרשת – אף אם התוצר אינו מיטבי – קשה עד מאוד יהיה להצדיק התערבות בתכנון שהתגבש.

118. בענייננו, למשיבה 1 (לות"ל) קיימת אפשרות של "**שפיטה, חקיקה וביצוע – באופן שיוצר פוטנציאל מאיים מבחינת ההגנה על זכויות האזרח**" (האתגר הדמוקרטי של המשפט המינהלי, ד' ברק-ארז עמ' 372). המשיבה 1 שופטת בין חלופות; קובעת חלופה ספציפית כחקיקת משנה; ובכוחה לספק היתרי בניה (ומגבלות על בניה) בכובעה הביצועי. המדובר בגוף מינהלי רב עוצמה במיוחד, כאשר בהקשר של התשתיות דנן, קביעותיה של המשיבה 1 ישליכו על כל תושבי מדינת ישראל, ובאופן משמעותי.

119. לעמדת העותרים, אין לאפשר מצב בו הות"ל דוחה על הסף – ללא התמודדות של ממש – חלופת מאקרו המוצאת ביטוי בחקיקה או בתכנית האסטרטגית של היזם.

120. בהיעדר העמקה של הרשות המינהלית בחלופות שכבר נבחנו ונמצאו כראויות על ידי מחוקק המשנה או היזם עצמו, לא ניתן לסבור כי קיים בעת הנוכחית, מבחינה מעשית, רכיב דמוקרטי בהליך התכנון.

121. מציאות זו היא מאכזבת במיוחד נוכח הציפיה כי המשיבה 1 תקבל החלטותיה על בסיס מקצועי:

דרך אחרת להשקיף על התקווה הצפונה לערכים דמוקרטיים גם במציאות המינהלית המודרנית שמה דגש בכך שבזירה המינהלית המקצועית והפחות פוליטית טמון פוטנציאל לקיומו של תהליך קבלת החלטות איכותי, שחלופות ההחלטה השונות נבחנו בו. באופן ספציפי יותר ניתן לטעון שהאיכות הדמוקרטית של ההחלטה צריכה להיות מוערכת לא רק בזיקה לשאלה אם התקבלה בהכרעת רוב של הציבור, כי אם גם בהתייחס לתהליך שקדם להחלטה – תהליך של דיון שתתם לגיבוש ההעדרות החברתיות, ולא התבסס על הכרעה כוחנית גרידא. אם הדגש מושם בתהליך, ולא רק בכוח ההכרעה, הפקדת חלק מן ההחלטות בידי גופים מינהליים עשויה לתרום לדמוקרטיה אם אלה ינצלו את יתרונות המומחיות שלהם וינהיגו תרבות של דיון ענייני ומעמיק בסוגיות העומדות על סדר היום כחלופה לתהליך קבלת ההחלטות הכוחני והאינטרסנטי ברשות המחוקקת.

- האתגר הדמוקרטי של המשפט המינהלי, עיוני משפט כד(2), ד' ברק-ארז, עמ' 377.

122. וכך התקווה לאוטופיה מתנפצת אל מול הפוליטיזציה של מינהל התכנון, היכן שיו"ר הות"ל הוא מינוי של שר האוצר (שהינו תושב העיר חיפה), שהציג נאמנה כיצד נראית "הכרעה כוחנית גרידא" (לעיל) בות"ל:

מר אביגדור יצחק, יו"ר הות"ל :

התשובה היא לא, אני לא אתן, כול עוד אני חי, אני אומר לך, אני לא אתן לדבר הזה לקרות לשדרה הזאת. מבחינתי השדרה הזאת זו בעיה כלכלית ממדרגה ראשונה. הפיקציה הזאת של לחשב כמות דקות כפול זמן של אנשים כפול יכולת השתכרות או תפוקות, היא לא באמת אמיתית. אנחנו צריכים ליצור מצב שבו אנשים לא יצאו לתל אביב מנהריה, לא שהם ייסעו לתל אביב מנהריה, שהם לא ייסעו לתל אביב מנהריה. אתם לא מבינים את זה, אתם לא קולטים על זה. ותאמינו לי ישבתי על זה עשרות שעות בשביל לחשוב עם כלכלנים, אנשים שמבינים. אם אנחנו באמת רוצים ליצור מאסה, אנחנו רוצים ליצור מאסה של תעסוקה בצפון, בגליל המערבי, בגלל בכלל. היום אנחנו מפתחים אזור תעשייה שלם שיהיה במרכז הגליל על ידי קק"ל, על מנת באמת לשרת את התעסוקה. אנחנו רוצים שאנשים בסוף יהיו עסוקים על יד הבית שלהם כמה שאפשר.

- פרוטוקול הדיון מיום 5.3.2018, עמ' 44.

123. גם התעלמות מחלופות ריאליות (המוצאות ביטוי בחקיקה או בתכנית האסטרטגית של היזם) היא סוג של הכרעה כוחנית. ראוי כי תינתן החלטה מנומקת מדוע ראוי ומוצדק לדחות על הסף חלופות איכותיות המוצאות תמיכה בחקיקה או בתכנית האסטרטגית של היזם.

124. יתרה מכך, בענייננו המשיבה 1 מעלימה עין מהתנהלות בעייתית ביותר של היזם, שמצא לנכון למחוק חלופה מהתכנית האסטרטגית תחת התמודדות עם החלופה – שהוגדרה כמיטבית מנקודת ראות של "חיבור הפריפריה אל מרכז הארץ" (מסמך ההכרזה).

125. לא פחות חמור מכך, היזם שינה עיקרון תחבורתי יסודי כך שלא יתמוך בהכרח בחלופת השידרה (ס' 31-39 לעיל).

126. המשיבה מצדיקה יישור קו עם התנהלותו החמורה של היזם, שכן כך היא תופסת את תפקידה: "אנחנו מנסים לתת שירות כמוסד תכנון ליזם" (תמליל מיום 3.6.19, עמ' 53; רצ"ב כנספח 6).

127. בהינתן רקע זה – לאור הסדקים הרבים והמשמעותיים בהליך המינהלי דגן – ראוי להחיל חריג ממוקד לכלל הנוהג לפיו החלטות הביניים בות"ל אינן נבחנות טרם ההחלטה המאשרת על ידי הממשלה, כך שהמאפיין הדמוקרטי של הליך התכנון ישמר, מזה, וכך שלא ייפתח פתח בלתי מוגבל לחייב את הות"ל לבחון חלופות כיד הדמיון, מזה.

128. בפרט, לעמדת העותרים, במידה והות"ל מתעלמת מחלופות המוצאות ביטוי בחקיקה או בתכנית האסטרטגית של היזם – בשלב שבו הות"ל אמורה להתייחס לחלופות השונות (ברישא של ההליך, טרם היציאה לתסקיר ולאחר מכן להתנגדויות) ראוי כי הות"ל תידרש להבהיר מדוע היא מבכרת להתעלם מחלופות אלה.

129. יוטעם כי קביעת חלופה בחקיקה אינה דבר של מה בכך. כך, למשל, אורך מסלול של 2,400 מ' נקבע לאחר שיקול דעת משמעותי על ידי המאסדרים הרלוונטיים. הצורך במסלול באורך זה, בחיפה, נקבע על ידי המועצה הארצית, מוסד התכנון העליון המייצג גורמי ציבור ונבחרי ציבור רבים. לעמדת העותרים, לא ניתן פשוט להתעלם מהצורך ביישום החקיקה ללא הסבר מניח את הדעת.

ה. סעדים מבוקשים

130. בית המשפט הנכבד יתבקש להוציא מלפניו צו על תנאי כמפורט ברישא של בקשה זו.

131. בנוסף או לחלופין, בית המשפט הנכבד יתבקש ליתן פסק דין הצהרתי המבהיר כי המשיבה 1 טרם בחנה חלופות תכנון המוצאות תמיכה בחקיקה או בתכנית האסטרטגית של היזם – כפי שהחלופות הוצעו על ידי העותרים, באופן כללי, ובפרט בהיבטים הבאים:

א. פינוי מלא של המסילות מסביבת החוף, כלומר, העתקת תחנת חוף הכרמל לרציפים תת-קרקעיים מזרחית לסביבה החופית (למשל, כפי שהוצג בסקיצה ברישא של עתירה זו);

ב. חלופת מנהרת שידרה, היכן שהרציפים הינם תת-קרקעיים בתחנת מרכזית המפרץ, והיכן שניתן לתאר מגוון תתי-גרסאות לחלופת השידרה בהקשר של המסילות הקיימות ב"ציר המערבי";

ג. שדה תעופה בינלאומי משמעותי הנתמך במסלול באורך 2,400 מ' (ועוד קצוות הבטיחות הנדרשים), כפי שנקבע בתמ"א 15, ותוך הסטת כיוון המסלול ומיקומו, כפי שהוצג לעיל;

ד. בחינה של העלות-תועלת של חלופות התכנון בהתאם לנוהל פר"ת או ניתוח כלכלי-תחבורתי אחר.

ו. סוף דבר

132. הצפון עומד בפני אפשרויות פיתוח היסטוריות. ערי פריפריה כגון עפולה, כרמיאל ונצרת יכולות להיות בטווח של 60 דק' נסיעה ממרכז הארץ; ערים קרובות יותר כגון נהריה, עכו, נשר, הקריות וחלקה המזרחי והצפון-מזרחי של העיר חיפה יכולים להיות בטווח של 35-45 דק' נסיעה ממרכז הארץ.

133. מטרת תת"ל 65 היא "חיבור הפריפריה אל מרכז הארץ" (מסמך ההכרזה). התכנית האסטרטגית של רכבת ישראל מציינת כי חלופת השידרה היא המיטבית להגשמת יעד זה.

134. תשתית של מנהרת שידרה תסייע בפיזור האוכלוסין במדינת ישראל, תוך הקלה ביוקר המחיה במרכז הארץ, ותוך הגשמת מטרה אסטרטגית מן המעלה הראשונה.

135. במסגרת תת"ל 65 ניתן גם לקדם חלופה המביאה לפינוי מלא של המסילה מהסביבה החופית בחיפה.

136. לגבי תכנית הפיתוח של שדה תעופה בחיפה, נקבע בחקיקה כי בחיפה יוקם שדה תעופה בינלאומי משמעותי, הנתמך במסלול באורך 2,400 מ' לכל הפחות. העותרים הציגו חלופת תכנון המאפשרת עמידה בהוראה החקוקה.

137. המשיבה 1 מעולם לא מצאה מקום לחייב את היזמים להתייחס לחלופות שהוצעו על ידי העותרים, חרף העובדה כי החלופות הוצגו בצורה נאותה מבעוד מועד ועל פני מספר שנים.

138. נוכח החשיבות ההיסטורית של התשתיות דנן; בהינתן ההתעלמות מבחינת חלופות תכנון ההולמות את החקיקה או התכנית האסטרטגית של היזם; מן הדין והצדק לקבל עתירה זו.



דביר לנגר, עו"ד

דביר לנגר ושות' – משרד עורכי דין, ב"כ העותרים