

DR. LIPA MEIR	ROY AIZ	ADI ARMAN	YUVAL HADAD	יובל חדד	עדי ערמן	חעי אייז	ד"ר ליפא מאיר
ZURIEL LAVIE	VERED ZLAIKHA	NOA WACHSBERGER	NOA MOZES	נועה מוזס	נועה וקסברגר	ורד זליכה	צוראל לביא
ALON POMERANC	YOSSI MANDELBAUM	RIMON DAYAN	SHIR TEPPERBERG	שיר טפרברג	רמון דיין	יוסי מנדלבוים	אלון פומרנץ
UZI MOR	SHIMRIT CARMY NAAMAT	ISHAY LEVANON	MICHAL DALOYA	מיכל דלויה	ישי לבנון	שמרית כרמי-נעמת	עוזי מור
GARY COPELOVITZ	OMER MEIRI	SHAHAF ROTH-KLEIN	DOR LABA	דור לבה	שחף רוט-קליין	עומר מאירי	גרי קופלוביץ
GAD AZOR	ELAD SHULMAN	IDO ZABOROF	LAMA YAWIR	למא יאור	עידו זבורוף	אלעד שולמן	גד אזור
EREZ DAR LULU	KARNIT AKRISH	TSACHI MISHAL	KORIN COHEN ELHANANI	קורין כהן אלחנני	צחי משעל	קרנית אקריש	ארז דר לולו
YARIV SHALOM	YAARA FRUEND-AVRAHAM	TAL MORAG	RONNY GINSBURG	רוני גינצבורג	טל מורג	יערה פרוינד-אברהם	יריב שלום
DR. ZIV M. PREIS (I)	GREGORY IRGO	OR SHLOMO NEVO	ELIZABETH SHAHTMAYSTER	אליזבט שחטמייסטר	אור שלמה נבו	רגוריר אירגו	ד"ר זיו פרייז (I)
MICHAL SCHWARTZ	TAL GRANOT	MORIA MIZRAHI			מוריה מזרחי	טל גרנות	מיכל שורץ
SHABTAI MICHAELI	SHUKI LEVI	SHIR DIGMI-TAL			שיר דיגמי-טל	שוקי לוי	שבתאי מיכאלי
EITAN SHMUELI	ISAAC ANIDJAR	TZAH COHEN			צח כהן	יצחק אנידגר	איתן שמואלי
AMIR ZOLTY	DOR AVINERY	EDEN REVIVO			עדן רביבו	דור אבינרי	אמיר זולטי
EREZ TIK	AYELET RAM	MAOR ZILKA			מאור זילכה	איילת רם	ארז תיק
SHIRLEY IFRACH-AZOR	REUT BEITZ	TAL PERI			טל פרי	רעות בייץ	שרלי יפרח-אזור
DR. TZIPI ISER ITSIQ	NIR MENAHEM	REUT SHAULI			רעות שאולי	ניר מנחם	ד"ר ציפי איסר איציק
GALI OPINSKY	LILACH HOEK	ORLY ACKERSTEIN			אורלי אקרשטיין	לילך הוק	גלי אופינסקי
DAVID WEINSTEIN	RONA HENIG	OR BAR GUR			אור בר גור	רונה היג	דוד וינשטיין
DR. YARIV ILAN	GUY MESHULAM	RAVID TIV ISHAI			רביד טיב ישי	גיא משולם	ד"ר יריב אילן
MEIR ELBAUM	YONI SHTAINMETZ	HEN MAZGANI	EYAL KHAYAT	איל חיאט	חן מזגני	יוני שטינמץ	מאיר אלבוים
TALI LEV (I)/(II)	ELLA BEN-DOR	INBAR MENINGER JUHL	RONEN BAHARAV	רונן בהרב	ענבר מניגר יול	אלה בן-דור	טלי לב (I)/(II)
SYLVIA GAL-YAHAV	TAL ASULIN-MENACHEMOV	NATALIE SHVA	DR. YEHUDA BEN-MEIR (III)	ד"ר יהודה בן מאיר (III)	נטלי שבא	טל אסולין-מנחמוב	סילביה גל-יהב
SHAY TAMAR	SAGI JAY AGMON	HADAS ASULIN KANDIL	DR. IRIT MEVORACH (III)	ד"ר אירית מבורך (III)	הדס אסולין קנדיל	שגיא אגמון	שי תמר

(I) ADMITTED IN NY (II) ADMITTED IN ENGLAND & WALES (III) OF COUNSEL יועץ

12 לאוגוסט, 2024

תיק מספר: 13498

לכבוד

גיאק סבג – מנכ"ל

איזי אליאס-סמנכ"ל כספים

רותם אנרגיה מחצבים (רא"מ) – שותפות מוגבלת

שלום רב,

הנדון: פרויקט להשבת אנרגיה מפסולת פלסטיק ופצלי שמן באזור התעשייה מישור רותם –

חוות דעת לגבי שינוי מסלול תכנון והעברתו מהוועדה המחוזית לתו"ב דרום לוועדה לתשתיות לאומיות (ות"ל)

רותם אנרגיה מחצבים (רא"מ), שותפות מוגבלת (להלן – "רא"מ" או "היזם") מקדמת בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה דרום (להלן: "הוועדה המחוזית") שתי תכניות ביחס לשטח המכונה "אתר 491" המצוי באזור תעשייה מישור רותם:

- **תכנית מכרה,** לכרייה של פצלי שמן (שלגביהם אף הוצאה תעודת תגלית), משנת 2016 ומספרה 656-0364422.
- **תכנית מתקן,** למתקן חדשני להשבת אנרגיה ודלקים מפצלי שמן ומפסולת פלסטיק, משנת 2020 ומספרה 656-0778449.

(להלן יכוננו שתיהן יחד-"התכניות").

התבקשנו על ידכם לבחון את השאלה האם לאור הימשכותו הניכרת של הליך קידום התכניות במסגרת הוועדה המחוזית, ניתן להעבירן בעת הזו לוועדה לתשתיות לאומיות (להלן: "ות"ל") על מנת לקדם אותן כתכנית תשתית לאומית.

חוות דעתנו זו על מסקנותיה מבוססת על הנתונים המפורטים להלן כפי שהוצגו בפנינו ו/או נמסרו לנו, והמשמשים רקע עובדתי לניתוח המשפטי.

להלן חוות דעתנו בנדון.

א. רקע לחוות הדעת

1.א. רקע על הפרויקט נשוא התכנית

1. במקרקעין המיועדים לכרייה על פי תכנית הכרייה, המצויים באיזור התעשייה במישור רותם (אתר 491), מבוצעת מזה שנים כרייה של פוספטים בידי צד ג' (חברת רותם אמפרט - ICL) בהתאם לזיכיון שבידם.
שכבת הפוספטים, הנכרית כאמור ע"י צד ג', מצויה מתחת לשכבה של פצלי שמן. לפיכך, כריית הפוספטים מעלה מעל לפני הקרקע כמויות עצומות של פצלי שמן שאינם בשימוש של צד ג' בעל מכרה הפוספטים, ומוגדרים כחומר "טפל" לפעילות הכרייה שלו.
נכון להיום, פצלי השמן האמורים (ה"טפל") אינם מטופלים, וגורמים למפגעים סביבתיים כגון התלקחויות ושריפות.
2. רא"מ קיבלה תעודת תגלית בהתאם **לפקודת המכרות** המאפשרת לה לכרות ב"אתר 491" האמור את פצלי השמן, בכפוף לקבלת ההיתרים הרגולטוריים השונים. למטרה זו החלה רא"מ לקדם את **תכנית המכרה**. יובהר כבר בשלב זה, כי כריית פצלי השמן המתוכננת על בסיס תעודת התגלית, הינה כרייה באתר שכבר כיום משמש, ואשר עוד צפוי לשמש בעשור קרוב, כמכרה פוספטים פעיל.
3. בסמוך למכרה, יוזמת רא"מ הקמה של מתקן השבה של דלקים מפצלי השמן ומפסולת פלסטיק מעורבת לשם ייצור חשמל, דלקים אלטרנטיביים וחומרי גלם לתעשייה. למטרה זו החלה רא"מ לקדם את **תכנית המתקן**.
4. לפי נתוני המיזם, הוא מתוכנן לתת מענה לכ-20% מפסולת הפלסטיק המיוצרת כל שנה בישראל, וכן לספק טיפול סביבתי בפצלי השמן הנותרים על פני הקרקע לאחר כריית הפוספטים במישור רותם. התוצרים של המתקן המתוכנן הם:
 - 4.1 דלקים - ייצור דלקים אלטרנטיביים, שאותם ניתן יהיה לזקק למוצרים שונים, כגון דלק סילוני אלטרנטיבי למטוסים וכלים ביטחוניים כבדים (כגון: טנקים ונגמ"שים), אשר צפוי להם ביקוש קשיח גם בעשורים הבאים, שכן נכון להיום לא מצויה טכנולוגיה להנעתם בחשמל או בדלקים מתחדשים אחרים.
 - 4.2 חשמל - ייוצר באמצעות ניצול חום שיורי. מערכת ייצור החשמל תפעל על בסיס עקרון הקונגרציה (ייצור חשמל וחום) כאשר חום שיורי מיחידת הייצור ישמש צרכנים שונים במתקן, תוך השגת יעילות אנרגטית מקסימלית.

4.3 חומצה גופרתית - ניצול מזהמי גופרתית שמקורם בפצלי השמן והמרתם לחומצה גופרתית נקיה (98%), הנדרשת בתעשיות רבות במגזרי הכימיה, הבניה והתשתיות, תוך קידום עקרונות כימיה ירוקה וצמצום פליטות מזהמים לסביבה.

4.4 אפר לסקטור הבניה והתשתיות - אפר פצלי שמן נבדק על ידי מומחים חיצוניים ונמצא כמתאים לייצור תערובות מלט ('קלינקר'). יצוין כי לנוכח הכוונה להפסיק בשנת 2026 את הפעלתן של תחנות הכוח הפחמיות, צפוי מחסור באפר פחם, המשמש חומר גלם לייצור מלט ישראלי, כך שהאפר שיווצר בתהליך ההשבה במתקן המתוכנן, יוכל להחליף את אפר הפחם שבו נעשה שימוש כיום. הטכנולוגיה המוצעת במיזם הנדון צפויה להיות סביבתית יותר מן החלופות, שייצורן מלווה בפליטות מזהמים וגזי חממה רבים.

5. הטכנולוגיה החדשנית עליה מבוסס המפעל המתוכנן תאפשר הנדסה לאחור של פסולת הפלסטיק לחומרי גלם לתעשייה, כימיקלים, דלקים וחשמל. התהליך ייעשה באמצעות טכנולוגיית HSR המבוססת על פירולזה של פצלי השמן (ללא שריפה). טכנולוגיה זו תאפשר למפעל לעמוד בדרישות התקינה האירופאית המחמירות ביותר למזהמים (BREF), בשונה מטכנולוגיות מיושנות ומזהמות.

התרומה האנרגטית בתהליך תתקבל מ-60% מפסולת פלסטיק ומ-40% מפצלי שמן. בזכות שילוב טכנולוגיות מתקדמות (BAT) וניצול מלא של תוצרי הלוואי המתקן יעבוד ביעילות אנרגטית של כ-83% (מהגבוהות בעולם בעבור מתקני אנרגיה והשבה).

א.2. רקע על הליכי התכנון עד כה

6. תכנית המכרה (או בשמה הרשמי, "אתר לכריית פצלי שמן") הוגשה לוועדה המחוזית, והשלימה את שלב בדיקת תנאי סף ב-27.7.2016.

7. ביום 16.11.2016 הוציא המשרד להגנת הסביבה, המשמש לפי הדין כיועץ הסביבתי של הוועדה המחוזית, הנחיות מעודכנות לתסקיר השפעות על הסביבה (להלן – "התסקיר").

8. ביום 26.8.2018 הוגשה טיוטה ראשונה של התסקיר לתכנית המכרה.

9. ביום 28.10.2018 הוציא המשרד להגנת הסביבה דרישת השלמות לתסקיר.

10. לאחר בדיקת התסקיר וההשלמות הנוספות, נמצא במשרד להגנת הסביבה, כי יש צורך בהשלמות נוספות. לכן, ביום 8.8.2019 הוציא המשרד להגנת הסביבה מכתב עם דרישת השלמות נוספות.

11. התכנית השנייה, היא תכנית המתקן (או בשמה הרשמי, "מפעל לעיבוד פצלי שמן") הוגשה לוועדה המחוזית ב-7.1.2020.

12. ביום 4.5.2020, דנה הוועדה המחוזית בשתי התוכניות, והחליטה כי לאור הקרבה המהותית ביניהן, יש לראות בהן "מכלול אחד שיש לבחון אותו יחד בראייה כוללת" (ההדגשה במקור). בעקבות זאת החליטה הוועדה כי המשרד להגנת הסביבה יוציא הנחיות לתסקיר אשר ילווה את התכנית. יוער, כי משמעות ההחלטה לדון

בשתי התכניות כמכלול הנה כי תכנית המכרה, אשר כאמור השלימה את בדיקת תנאי הסף עוד ביוני 2016, הוסגה למעשה אחורה בהליך התכנוני והוצמדה לתכנית המתקן שטרם השלימה את בדיקת תנאי סף.

13. ביום 25.11.2020 העביר המשרד להגנת הסביבה הנחיות מעודכנות לתסקיר.
14. ביום 31.5.2021 אישרה הוועדה המחוזית את מסמך ההנחיות לתסקיר, בתמיכה רוב חברי הוועדה ולמרות התנגדות נציגי המשרד להגנת הסביבה.
15. על פי עמדתם של המומחים המלווים את הפרויקט, ההנחיות לתסקיר הן מן המפורטות והמחמירות בישראל, והוא כולל לראשונה דרישה לעריכת תסקיר השפעות אקלים. התסקיר שהוכן עונה על הדרישות המחמירות ולפי ממצאיו, הפרויקט ראוי לקידום והמאזן האקלימי שלו הינו חיובי באופן מובהק.
16. יצוין, כי נכון להיום ניתנה "הרשאת תכנון" ממועצת רמ"י ביחס לשתי התוכניות. בימים אלה הסכם ההרשאה למתקן ממתין לאישור שר האוצר שכן מדובר בפטור ממכרז.
17. לפיכך, כ-8 שנים מאז שהוגשה לוועדה המחוזית תכנית המכרה וכ-3.5 שנים מאז הוגשה תכנית המתקן, ולמרות האמור, **שתי התכניות עדיין לא הגיעו לשלב ההפקדה**. זאת, למרות החשיבות הרבה שבקידום התכניות ותרומתן המשמעותית הן לביטחון האנרגטי של ישראל, הן לפסולת הפלסטיק, והן לאיכות הסביבה. ויודגש, אין מדובר במצב שבו התכניות כולן או חלקן, נבחנו לגופן בצורה כלשהי, אלא במצב שלמרות חלוף השנים, התכניות לא הגיעו להפקדה, בשל עיכובים ביורוקרטיים.

3.א. השאלות שיבחנו בחוות הדעת

18. מתן מענה לנושא אליו התבקשנו להתייחס, יחולק לחלקים הבאים:
 - 18.1 האם הפרויקט נשוא התכניות עומד בתנאי הסף ויכול להיכלל בתכנית תשתית לאומית שבסמכות ות"ל?
 - 18.2 האם רא"מ (יזומי התכניות) יכולים ליזום תכנית תשתית לאומית לות"ל בקשר עם הפרויקט נשוא התכנית?
 - 18.3 האם ניהולם של הליכי התכנון בוועדה המחוזית בקשר עם הפרויקט נשוא התכנית מגבילים ו/או מונעים מהות"ל מלדון בתכנית תשתית לאומית שבמרכזה המפעל?להלן נדון בשאלות אלו אחת אחת לפי סדרן.

ב. הפרויקט הינו "תשתית לאומית" ולכן הינו בסמכות הוות"ל

19. סעיף 6ב(א) **לחוק התכנון והבניה**, תשכ"ה-1965 (להלן: "**חוק התכנון והבניה**"), המגדיר את תפקידי הות"ל וסמכויותיה, קובע כי "**בענייני תכנון ובנייה של תשתיות לאומיות יהיו לוועדה [דהיינו, לות"ל – הח"מ] כל הסמכויות והתפקידים של המועצה הארצית**".
20. הגדרת "תשתיות לאומיות" מופיעה בסעי' 1 **לחוק התכנון והבניה**, כדלקמן:

"תשתיות לאומיות" – מיתקני תשתית, שדה תעופה, נמל, מעגן, מיתקן להתפלת מים, מיתקני מים וביוב לרבות מאגרים, אתרי סילוק וטיפול בפסולת, מיתקני תקשורת, מיתקני שידור לתקשורת בשיטה התאית, כהגדרתם בסעיף 202ב, תחנת כוח, מיתקן לאגירת אנרגיה, מיתקן מיתוג לחשמל, מיתקן השנאה לחשמל, מיתקן אחסון נפט, גז ודלק, דרך, מיתקני גז ומיתקני גז"ן כהגדרתם בסעיף 2 לחוק משק הגז הטבעי, אתרי כרייה וחציבה, חניון לעידוד השימוש בתחבורה הציבורית, תשתית תיירות, בית חולים ציבורי ובית סוהר ;

21. הפרויקט, כפי שתואר לעיל, עונה לשלושה לפחות מבין סוגי התשתיות שהוגדרו בחוק כתשתית לאומית. תכנית הכרייה מתייחסת לאתר כרייה וחציבה, ואילו המתקן מיועד לשמש להפקת אנרגיה (דלק וחשמל) וכן לטיפול מתקדם בפסולת. לפיכך, נראה כי הפרויקט עומד בתנאי הסף לדיון בוות"ל, שלפיו נשוא התכנית יהווה "תשתית לאומית".
22. יובהר, כי לפי לשון החוק, כל פרויקט תשתית מן הסוגים המפורטים בהגדרה הנו בגדר תשתית לאומית (ומכך נובע אוטומטית לכאורה, כי הוא בסמכות הוות"ל) ללא קשר לגודלו או מידת חשיבותו והשפעתו. אולם, בפועל, בהתאם לנהלי הוות"ל, מתבצעת בדיקה לוודא שהפרויקט הנו בעל "חשיבות לאומית"¹.
23. משמעות הדבר כי על היזם להגיש "בקשה לניתוב קידום פרויקט התשתית הלאומית בוות"ל", וכי על בקשה זו לשקף את נימוקי היזם בדבר היות הפרויקט "בעל חשיבות לאומית ועומד בהגדרת 'תשתיות לאומיות' לפי סעיף 1 לחוק." (שם, עמ' 5).
- בקשה כאמור צריכה להתייחס לנושאים הבאים: מטרת הפרויקט וחשיבותו הלאומית, תיאור הפרויקט ומרכיביו העיקריים, אזור הפרויקט: תיאור גאוגרפי ופירוט מרחבי התכנון המחוזיים ומקומיים בצירוף מפה, נימוקים להיות הפרויקט בעל חשיבות לאומית, התאמה למדיניות התכנון הארצית, המחוזית והמקומית, וההתייחסות לשינויים מתכניים, אם מוצעים כאלו, מועד רצוי לאישור ואבני דרך עיקריות בהתאם לנהלי הוות"ל (כולל תאריכים).
24. בענייננו, בהינתן היקפו המשמעותי של הפרויקט (מבחינת השקעת תשומות ומשאבים), תרומתו הצפויה הן למשק הפסולת בישראל (טיפול בכ-20% מפסולת הפלסטיק), הן למשק האנרגיה והן לקידום מדיניות הכלכלה המעגלית בתעשייה, ומיקומו הנבחר באזור התעשייה במישור רותם הנתמך על ידי ראשי ערים ורשויות מקומיות באזור הדרום, אנו סבורים כי אכן מדובר בפרויקט המתאים, מבחינת אופיו וחשיבותו, לקידום דרך הוות"ל.
- עוד נציין, כי בחינת תכניות שנדונות בוות"ל מאז הקמתו, אכן כוללות לא מעט תחנות כוח ליצור חשמל וכן מתקני פסולת.
25. לאור כל האמור, אנו סבורים כי הפרויקט, כפי שתואר לעיל, עומד בתנאי הסף לטיפול בידי הוות"ל, וכי יש סבירות גבוהה כי ימצא בבדיקת הוות"ל כבעל חשיבות לאומית.

¹ הוועדה הלאומית לתכנון ובנייה של תשתיות לאומיות, נהלים והנחיות לקידום תכנית לתשתית לאומית, חוברת מס' 3 – "נהלי עבודה משלב בקשה לקידום פרויקט תשתית בעל חשיבות לאומית ועד מתן תוקף", יוני 2024 (להלן: "נוהל הוות"ל"), עמ' 5 ואילך. מופיע באתר: https://www.gov.il/BlobFolder/policy/policies_requeso_promotion_vatal/he/policies_request_promotion_vatal2024.pdf

ג. יוזמת התכנית (רא"מ) רשאית להגיש תכנית תשתית לאומית לות"ל

26. הגורמים המוסמכים להגיש תוכנית תשתית לאומית לוות"ל קבועים בסעי' 76ב(ג) לחוק התכנון והבנייה, כדלקמן:

"משרד ממשלתי, ועדה מחוזית – בתחום מרחבה, רשות שהוקמה לפי דין, חברה ממשלתית שעיקר עיסוקה בפיתוח מבנים ותשתיות, מי שיש לו רישיון לפי חוק לעניין תשתית לאומית המאפשר תכנון או הקמה של התשתית הלאומית, גורם מפעיל כהגדרתו בסעיף 255ד, אלא אם כן קבע שר הפנים אחרת, בצו, בעל קרקע או בעל עניין בקרקע שהוסמך בידי שר התיירות לעניין תכנית לתשתית תיירות לפי סעיף 176ב(ד) או כל גוף אחר שהוסמך לכך לפי החלטת ממשלה, רשאים להכין תכנית לתשתית לאומית ולהגישה לוועדה לתשתיות (בסימן זה – מגיש תכנית)."

27. לאור זאת, שאלת המשנה העומדת בפנינו בחלק זה הנה האם רא"מ נכללת בין הגורמים המנויים בסעיף האמור כמורשים ליזום תכנית לתשתית לאומית ולהגישה לוות"ל.

28. לענייננו, יש לבדוק האם רא"מ הנה "מי שיש לו רישיון לפי חוק לעניין תשתית לאומית המאפשר תכנון או הקמה של התשתית הלאומית".

שלושת היסודות הקבועים בסעיף בהקשר זה, הינם:

(1) רישיון; (2) לפי חוק לעניין תשתית לאומית; (3) המאפשר תכנון או הקמה של התשתית הלאומית. נבחן יסודות אלה ונצביע על כך שהם אכן מתקיימים בענייננו.

28.1 "רישיון" –

המסמך המרכזי המרכז את ההרשאות שניתנו לרא"מ הנו "תעודת תגלית" שניתנה לה מכוח סעי' 39 לפקודת המכרות.

החוק אינו כולל הגדרה של "רישיון" הנדרש לעניין הסעיף הנ"ל בחוק התכנון והבניה. כפי שנפרט להלן, הפרשנות המשפטית מובילה למסקנה כי המונח "רישיון" הנקוב בחוק אינו מגביל את תנאי הכשירות לצורך הגשת תכנית תשתית לאומית, רק למסמך שכותרתו "רישיון". כפי שנפרט, במונח "רישיון" כאמור, נכלל כל סוג של הוראת מינהל המעניקה הסמכה לתכנן או להקים תשתית לאומית, יהיה כינויה אשר יהא. מסקנתנו מתבססת על הנקודות הבאות:

28.1.1 "רישיון" הנו מונח גנרי להוראת מינהל שניתנה מכוח דין ומתירה לאדם לעשות פעולה מסוימת. כפי שמציין פרופ' זמיר, "רישיון נקרא בחוקים שונים גם בשמות אחרים, כגון היתר, אישור, הרשאה ועוד. הרישיון, יהיה כינויו אשר יהיה, הוא בגדר "הוראת מינהל" כהגדרתה בסעי' 3 לחוק הפרשנות"² (ההדגשה הוספה). כך למשל, סעי' 3 לחוק הפרשנות כולל בהגדרת "הוראת מינהל" – "רישיון, היתר וכיוצא באלה"; פרופ' זמיר אף מציין כי לשיטתו, יש לראות את הסמכות לתת רישיון כמקרה ספציפי של הסמכות לתת פטור (סעיף 12 לחוק

² זמיר, הסמכות המינהלית, כרך א', עמ' 248, הערת שוליים 23.

הפרשנות³, נקודה המחדדת את היעדרה של הבחנה מהותית בין רישיון, היתר וסוגים אחרים של אישורים.

28.1.2 על פי רוב, נעשה שימוש במונח "רישיון" מקום שמדובר באישור כללי או לפרק זמן ארוך ובמונח "היתר" מקום שמדובר באישור לעניין ספציפי או לפרק זמן קצר (לדוגמה, ההבדל בין "רישיון עסק" לבין "היתר זמני" או "היתר מזורז" **בחוק רישוי עסקים**), אולם אין ביניהם הבדל שבמהות. יתר על כן, לעתים בחוק אחד (לרבות **בפקודת המכרות** עצמה) ניתנים הן היתרים והן רישיונות, ונראה כי הבדלי המינוח נועדו להקל על ההבחנה בין האישורים הספציפיים, ולא ביטוי להבדל במהותם.

28.1.3 את המונח "רישיון" בסעיף 76 לחוק **התכנון והבנייה** יש לפרש פרשנות תכליתית. מבחינת תכליתו של החוק, ברי שכוונת המחוקק הנה לאפשר למי שהוסמך כדין לתכנן או להקים מתקן תשתית לאומית, להגיש תכנית לוות"ל במקרים המתאימים. הכינוי שניתן למסמך שבמסגרתו ניתנה הרשאה זו אינו רלוונטי. הגדרת "תשתיות לאומיות" כוללת מספר רב של סוגי תשתיות, והמינוחים בהם בחר המחוקק שונים ממקרה למקרה. כך למשל, רישוי לנמל לפי סעי' 10 **לחוק רשות הספנות והנמלים**, תשס"ד-2004, נקרא "כתב הסמכה". רישוי להקמה והפעלה של מתקני תקשורת סלולרית לפי סעיף 3 **לחוק הקרינה הבלתי מייננת**, תשס"ו-2006, הוא באמצעות "היתר הקמה" ו-"היתר הפעלה"; וכאמור, לפי **פקודת המכרות**, המסמך מכונה "תעודת תגלית". אין בחוק כל רמיזה לכך שהמחוקק ביקש ליצור אבחנה בין גופים המפעילים תשתיות מסוגים אלו ביחס למי שמחזיקים באישור המכונה ספציפית "רישיון".

28.1.4 לא למותר לציין כי אבחנה כזו, אילו הייתה כוונה ליצור אותה, הנה בעלת אופי מפלה ופוגעת בחופש העיסוק של היזם, גם אם רמת הפגיעה אינה גבוהה לאור האפשרות לקדם תכניות במסלול הרגיל. בהתאם לדין, אפליה כזו הייתה צריכה להיות מפורשת ולעמוד בדרישות החוקתיות (כגון דרישת המידתיות שבחוק **יסוד: כבוד האדם וחירותו**, והוראות **חוק יסוד: חופש העיסוק**). בהקשר הנוכחי אין צורך בניתוח חוקתי מעמיק, והדברים נאמרים רק כהשלמה לאמור לעיל.

מסקנה זו מתחזקת לאור העובדה, שב**פקודת המכרות** עצמה "תעודת תגלית" הנה שלב אחרון בשורה של אישורים, אשר נקראים "היתרים" ו-"רישיונות" (סעיפים 29-13 לפקודה). פרשנות לפיה דווקא האישור הסופי, אשר הרישיונות הקודמים מגולמים בו, אינו בגדר רישיון לעניין **חוק התכנון והבנייה** נראית, אם כן, בלתי סבירה על פניה.

לאור מכלול השיקולים האמורים, מסקנתנו היא כי יש לראות בתעודת תגלית שהוענקה לרא"מ כרישיון כמשמעותו בסעיף.

³ זמיר, **הסמכות המינהלית**, כרך א', עמ' 336

28.2 **"לפי חוק" –**

רא"מ מחזיקה בתעודת תגלית אשר ניתנה לה מכוח סעי' 39 לפקודת המכרות. אם כן, גם יסוד זה מתקיים.

28.3 **"המאפשר תכנון או הקמה של התשתית הלאומית" –**

בחינת לשונה של תעודת התגלית, מלמדת כי התנאי בדבר התייחסות הוראת המינהל המגולמת בתעודה לתכנון או הקמה של מתקן תשתית לאומית מתקיים בעניינו:

28.3.1 בסעי' 1 לנספח ג' לתעודת התגלית (להלן: **"הנספח"**) נקבע כדלקמן:

"תעודה זו ניתנה לרותם אנרגיה מחצבים (רא"מ) – שותפות מוגבלת (להלן: "השותפות") תחת ההנחה שמוסדות התכנון יאשרו לשותפות תכנית כרייה בשטח התגלית וכן תכנית להקמת מתקני הפקה במקרה שקיים צורך בכך. היה והשותפות לא תצליח לאשר תוך פרק הזמן שיפורט להלן, תכניות כאמור [...] תעודת התגלית תתבטל..."

28.3.2 סעיף 3 לנספח מוסיף וקובע:

"השותפות תפנה לרשות מקרקעי ישראל (להלן: "הרשות") תוך 30 יום מקבלת תעודת התגלית בבקשה שתעניק לשותפות הסכם הרשאה לתכנון בהתאם לנהלי הרשות... הסכם ההרשאה לתכנון יכלול בין השאר תנאים מיוחדים ורלוונטיים לנסיבות..."

28.3.3 **על פי לשונה הברורה של התעודה, האחריות לתכנון ואישור המתקנים מוטלת על השותפות עצמה.**

השותפות (דהיינו, רא"מ) היא זו הנדרשת לאשר את התכנית להקמת מתקני ההפקה מול מוסדות התכנון, ואף נקבע כי "ככל שהשותפות לא תצליח לאשר..." תתבטל התעודה. סעי' 3 מבהיר כי על השותפות לפנות לרמ"י שתעניק לשותפות "הסכם הרשאה לתכנון" – משמע, הציפייה היא שהשותפות (ולא רמ"י או גורם אחר) תהיה המתכנן של הפרויקט. לא למותר לציין כי הסכם הרשאה לתכנון כאמור אכן אושר ע"י מוסדות רמ"י, אם כי טרם נחתם בידי שר האוצר.

28.3.4 עולה מן המקובץ, כי תעודת התגלית מאפשרת "תכנון או הקמה של התשתית הלאומית".

(למעשה, הודות לעובדה זו, עמדה רא"מ גם בתנאי סעי' 61א(ב2) לחוק התכנון והבנייה, ורכשה מעמד כ"מי שיש לו רישיון לפי חוק לעניין תשתית המאפשר את הקמת התשתית או תכנונה" לצורך יזום התכנית לוועדה המחוזית).

28.3.5 יצוין עוד, כי הדרישה החוקית הנה לכך שהרישיון עצמו יאפשר את התכנון או ההקמה, ותנאי זה מתקיים כבר כעת. הדין אינו דורש קיומו של הסכם הרשאה לתכנון, או אישור של שר האוצר, אלא רישיון תקף בלבד.

28.3.6 אם כן, גם היסוד השלישי מתקיים.

28.4 לאור האמור, מסקנתנו היא שיש לראות בתעודת התגלית שבידי רא"מ כרישיון על פי דין, וכי רישיון זה מאפשר תכנון והקמה של התשתית (ובידי היזם עצמו).

לפיכך, מסקנתנו היא שבהתאם לדין, יכולה רא"מ להגיש תכנית תשתיות לאומיות לוות"ל לקידום המפעל אשר יממש את התגלית נשוא התעודה.

ד. העברת התכנית מן הוועדה המחוזית לוועדה לתשתיות לאומיות אפשרית

29. ראינו לעיל, כי הפרשנות המקובלת של הדין הנה כי המיזם נכנס לגדר הפרויקטים המצויים בסמכות הוות"ל, ולרא"מ כיזמי הפרויקט ובעלי הרישיון (תעודת תגלית) יש זכות להגיש את התכנית לוות"ל. אלא שבענייננו אין מדובר בתכנית חדשה, אלא במצב שבו שתי התכניות מקודמות כבר שנים במוסדות התכנון הרגילים והבקשה להעבירן לוות"ל בראש ובראשונה נובעת ממהות הפרויקט, חשיבותו הלאומית ודחיפותו. לפיכך, נשאלות השאלה האם ניתן, מבחינה משפטית, להעביר בשלב זה את הטיפול מהוועדה המחוזית לוות"ל.
30. נזכיר כי ההליכים המקדמיים בוועדה המחוזית, אמנם מתנהלים שם מזה כ-8 שנים, אולם, התכניות עד כה לא הופקדו. כפי שתואר לעיל, התכניות זכו לטיפול מיוחד, בכל מה שנוגע להיקף הדרישות המקדמיות שהועלו בפניהן, לגבי התסקיר. שלב ההפקדה הוא השלב הראשוני, שכן מתחילה התכנית למעשה את שלב הדיונים התכנוניים הפומביים.
31. **חוק התכנון והבנייה** אינו קובע הוראות כלשהן בנוגע להעברת תכנית מועדות מחוזיות לוות"ל.
32. בהקשר זה, נזכיר כי רקע להקמת הוועדה לתשתיות לאומיות נבע מהצורך לייעל ולהאיץ את הליכי התכנון והאישור של פרויקטים תשתיתיים חיוניים למשק הישראלי. בדברי ההסבר להצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2002), התשס"ב-2001 שהקימה את הוות"ל נקבע כי:
- "תכניות שעניינן תשתיות לאומיות, כמשמען בתיקון המוצע, הן לרוב תכניות בעלות חשיבות רבה למשק כולו. כיום, ההליכים לאישור תכניות לתשתיות לאומיות, בכלל, נמשך זמן רב מאוד, על אף חשיבותן הרבה. כפועל יוצא מכך, נגרם עיכוב ממושך בהשקעות לפיתוח תשתיות כאמור, ועיכוב זה משפיע על המצב הכלכלי של המשק כולו. כדי לייעל את ההליכים לאישור תכניות לתשתיות לאומיות, מוצע להקים ליד המועצה הארצית לתכנון ולבניה מוסד תכנון חדש - הוועדה לתשתיות לאומיות..."*
- הדברים יפים כאילו נאמרו לענייננו ממש. לאור דברים ברורים אלה בנוגע לכוונת המחוקק, דומה כי התמשכותם הבלתי סבירה בעליל של השלבים המקדמיים לצורך הפקדת התכנית הנדונה, היא הנותנת, כי מקומה הראוי של התכנית הוא בוות"ל.
33. ואכן, גם בפועל מצאנו שמתבצעת מעת לעת, העברה של תכניות מוועדות התכנון הרגילות לוות"ל. להלן שתי דוגמאות –

- 33.1 **כביש 461** – הטיפול בתת"ל 3/3 הועבר מן המועצה הארצית לוות"ל. עתירה שהוגשה כנגד התוכנית, לאחר אישורה בוות"ל, תקפה את חוקיות ההחלטה על ההעברה (בג"ץ 8425/04, **אדם טבע ודין נ' הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של תשתיות לאומיות**, פורסם במאגרים המשפטיים). העתירה התקבלה על בסיס פרשנות הוראת המעבר שעמדה בתוקף ביחס לתכנית זו ולא אפשרה להעביר לוות"ל תכנית בשלב תכנוני מתקדם. אולם לא הייתה מחלוקת, למעשה, כי לולא קיומה של הוראת המעבר – לא הייתה כל מניעה לעשות כן. אדרבא, בית המשפט מציין מפורשות כי אותה הגבלה הנה נקודתית, ואינה חלה ביחס לתיקון חדש של תכנית מתאר ארצית קיימת, או להעברה של תכנית שעדיין לא הגיעה לשלב ההפצה לוועדות המחוזיות (סע' 11 לפסק דינה של כב' הנשיאה ביניש).

פסיקה זו מחזקת, אם כן, את הנחתנו שהעברה הנה אפשרית ככל שאין קביעה מפורשת בדין המונעת זאת, ובענייננו אין קביעה כזו.

33.2 תת"ל 170 – הטיפול בתכנית זו הועבר מוועדה מחוזית לות"ל, כאשר נציג משרד הבריאות בות"ל אף ציין מפורשות כי מדובר ב-"סנונית ראשונה" ומשרד הבריאות מתכוון להעביר תכניות נוספות לבתי חולים לקידום באמצעות הות"ל⁴.

34. נמצא, אם כן, שמבחינה משפטית לא זו בלבד שהעברה כזו הנה אפשרית אלא שמקרים כאלה אף קרו בעבר.

ה. השיקולים הרלוונטיים לבחינת ההעברה

35. נוהל הות"ל (ראה ה"ש 1 לעיל) מסדיר את התהליך ואת הקריטריונים המדריכים את שיקול הדעת של הות"ל ביחס לקבלת תכניות לטיפול, ובהם החשיבות הלאומית של הפרויקט והתאמתו למדיניות התכנון ברמה הארצית, המחוזית והמקומית (עמ' 5 לנוהל). שיקולים אלה רלוונטיים, כמובן, גם ביחס להעברת תכנית מועדה מחוזית לוות"ל.

36. בענייננו, השיקול הרלוונטי המרכזי הדוחק להעברת התכניות לטיפול הות"ל, הנו השיקול הלאומי. בעניין זה מסתמכים אנו על חוות דעת מומחים ומסמכי מדיניות המלמדים על חשיבות הפרויקט המוצע, ועל ההנחה שיש ביכולתו לעמוד ביעדים השאפתניים שאומצו בו (אשר יבחנו כמובן במהלך ההליך התכנוני):

36.1 קיימת דחיפות במציאת פתרונות חלופיים להטמנה של פסולת פלסטיק, שהינה אחד הבעיות הסביבתיות הדוחקות בישראל (ובעולם), לפי דוח ה-OECD;

36.2 יש חשיבות ליצור דלקים אלטרנטיביים בתהליכי ההשבה של המתקן המתוכנן, ובפרט דלק סילוני חלופי לצרכי תעופה ולצרכים צבאיים;

36.3 יש להתניע את הליכי ניצול פצלי השמן הנכרים באתר מכרה הפוספטים על ידי צג ג', ואשר האישור להפקתם ניתן עוד בשנת 2018 אך טרם החל בפועל. ניצול זה יפתור את הבעיה הסביבתית הנוצרת מהתלקחות הפצלים המהווים "טפל" במכרה הפוספטים, וייעל את הכריה שכבר אושרה לשנים רבות לעניין הפוספטים;

36.4 נדרש לקדם תחליף לאפר הפחם לייצור מלט לאור סגירתן הצפויה של התחנות הפחמיות, וככל שלא תימצא חלופה כזו בישראל – יידרש יבוא מחו"ל, ובעיקר מטורקיה, על כל הבעייתיות שבכך לאור סוגיות יחסי החוץ המורכבות;

36.5 לצד החשיבות למשק הישראלי, קיימת גם החשיבות החברתית-לאומית מהפרויקט אשר אמור לייצר מקומות עבודה רבים בדרום, ומסיבה זו אף זוכה לתמיכה משמעותית של ראשי הרשויות באזור.

⁴ דברי מר משה רונן, משרד הבריאות, פרוטוקול דיון הות"ל מיום 8.1.2024, עמ' 3. מופיע באתר: [blob:https://mavat.iplan.gov.il/81e56808-b880-4b11-a324-6c06fe69e15b](https://mavat.iplan.gov.il/81e56808-b880-4b11-a324-6c06fe69e15b)

37. לצד זאת, לא ניתן להתעלם מן הבעייתיות העקרונית שעלולה להתעורר בהעברה של תכניות ממערכת התכנון הרגילה לוות"ל. זה לא המקרה שלפנינו. הן השיקול של פרק הזמן הממושך שבו מצויות התוכניות בטיפול הוועדה המחוזית, הן השיקול של השלב התכנוני המקדמי בו מצויות התוכניות, והן מהותו וחשיבותו הלאומית של הפרויקט הנדון, יוצרות בסיס מוצק להעברת הליכי התכנון לוות"ל.

עוד יוזכר, כי כוונתו הברורה של המחוקק שמי שמקבל תעודת תגלית יחל בכרייה בשלב מוקדם ככל האפשר, לשם ניצול המשאב. מטעם זה קובעת **פקודת המכרות** לוחות זמנים צפופים ליישומה של התגלית (סעי' 40 לפקודה). כוונה זו עולה בבירור במקרה הנוכחי גם מתנאי תעודת התגלית (נספח ג') ולוחות הזמנים הצפופים שנקבעו להשלמת ההליכים התכנוניים ולמימוש התגלית. אם כן, מימוש תכליות אלו מחייב האצה משמעותית של ההליך התכנוני.

לסיום יש לשוב ולהדגיש כי עד היום לא נערך כל דיון לגופו של עניין בוועדה המחוזית. לפיכך, אין מדובר במצב שבו הופעל כבר שיקול הדעת, או אפילו נערכו דיונים לגוף העניין, ואז בא גורם חיצוני ונוטל לעצמו את הסמכות תוך יצירת כפילויות ופגיעה ביעילות ההליך המינהלי. ההפך הוא הנכון: התכניות טרם אושרו להפקדה, וממילא בשלב זה העברתה מגורם תכנוני אחד לאחר לא תפגע ביעילות ההליך. לפיכך, מימוש תכלית יעילות ותקינות המינהל לא תיפגע מן ההעברה, ככל שיוחלט עליה.

י. סוף דבר

38. לאור כל האמור לעיל אנו סבורים כי :

38.1 הפרויקט נשוא התכניות הנדונות, הינו בגדר מתקן תשתית לאומית כהגדרתו בחוק התכנון והבניה, ולנוכח חשיבותו הלאומית, יש לוות"ל סמכות לקדם את תכנונו במסגרת של תכנית תשתית לאומית. לשם כך נדרש לפי נהלי הוות"ל להגיש בקשה המסבירה את חשיבותו הלאומית של היזם נשוא התכנית.

38.2 מכוח תעודת התגלית שהוענקה לרא"מ, יש לבעל התעודה מעמד ליזום ולהגיש לוות"ל תכנית תשתית לאומית, לצורך מימוש התגלית נשוא התעודה.

38.3 אין בעובדה שהתכנית נדונה בוועדה המחוזית, ולמרבה הצער עדיין לא הופקדה, כדי למנוע את קידומה בהליך תכנוני בוות"ל.

38.4 קיימים שיקולים כבדי משקל התומכים בהעברה, וקיימות תשובות טובות לטענות נגד העברת התכנית שעשויות להתעורר בנסיבות. יש לצפות שבקשתכם תיבחן בכובד ראש ובהתחשב בכלל הסוגיות המשפטיות הרלוונטיות.

נשמח לעמוד לרשותכם בכל שאלה ו/או הבהרה ככל שזו תידרש,

בכבוד רב,

ד"ר ציפי איסר-איציק, עו"ד
שגיא אגמון, עו"ד
ליבא מאיר ושות', עורכי דין