

אתר כרייה בשדה בריר (תמ"א 1/1/14) ותיקון החלטת ממשלה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

1. לתקן את החלטת ממשלה מספר 980 מיום 14 בינואר 2022 כדלקמן:
 - א. במקום סעיף 2 יבוא: "להטיל על יו"ר המועצה הארצית לתכנון ולבנייה לקיים דיון במועצה הארצית לתכנון ולבנייה, באישור ההנחיות לעריכת תסקיר השפעה על הסביבה עבור תמ"א 1/1/14 בתוך 60 ימים ממועד קבלה החלטה זו."
 - ב. להחלטה יתווסף סעיף 4 כדלקמן:
 4. להנחות את משרד האנרגיה והתשתיות לערוך ולהגיש לבדיקה בהקדם האפשרי את תסקיר ההשפעה על הסביבה לתמ"א 1/1/14, בהתאם להנחיות שיאושרו על ידי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה."
2. הממשלה רושמת לפנייה את הודעת מינהל התכנון כי הצעת ההנחיות לתסקיר השפעה על הסביבה שהתקבלו מהמשרד להגנת הסביבה כוללת התייחסות לפזורה הבדואית שמתגוררת בשטח תמ"א 1/1/14 וכי בהתאם למוצע בה התסקיר יתייחס לנושא קיומה של הפזורה הבדואית במקום ולהשלכות הרלוונטיות על הקמתה והפעלתה של המחצבה, בהיבטים סביבתיים ובריאותיים.

דברי הסבר

סלעי הפוספט הם המקור הראשי לאספקת זרחן בתעשיית הדשנים. בחקלאות המודרנית המסתפקת בעתודות קרקע הולכות ופוחות השימוש בדשנים הולך ועולה, על מנת להפיק את מירב התפוקה מהשטחים החקלאיים. התוצר העיקרי של תעשיית הפוספט הוא חומצה זרחתית שהיא החומצה המינרלית השנייה בחשיבותה בעולם.

"שדה בריר" הוא מכרה פוספט המהווה את החלק הדרום מזרחי של מרבץ זהר, שאותר בבקעת ערד, והוא ממוקם במרחב המשולש שבין ערד וכסיפה ונפרש על פני כ-13 ק"מ. על פי הערכות יש בו כ-70 מיליון טון של פוספט פוטנציאלי לכרייה. יובהר כי במרחב השטח המיועד לכרייה, מתקיימת פזורה בדואית בהיקף של כ-10,000 נפש, נתון שיש לתת עליו את הדעת בעת הכנת תסקיר השפעה על הסביבה, ובעת בדיקת התסקיר ומתן חוות דעת לגביו בהתאם להוראת סעיף 5(5) לתקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), תשס"ג-2003, ובעת הכנת חוות הדעת בנוגע להשפעה הבריאותית הצפויה לשימושים הרגישים שבסביבת המחצבה וזאת בהתאם להוראת סעיף 5.5 לתמ"א 1/ב/14 (להלן יחד – חוות הדעת) וממצאי תסקיר ההשפעה על הסביבה וחוות הדעת ככל שיוגשו, יוצגו בפני המועצה הארצית.

ביום 5 בדצמבר 2017 הורתה המועצה הארצית לתכנון ולבניה על עריכת תמ"א מפורטת לכריית פוספט בשדה בריר שמספרה תמ"א 1/1/14. המועצה הארצית ראתה באתר שדה בריר כחלופה המיטבית לאספקת עתודות הפוספט עד לשנת 2045. בנוסף, המועצה הארצית ראתה חשיבות בקידום האתר כתמ"א מפורטת וקבעה כי התסקיר יוכן על ידי המדינה.

ביום 15 בינואר 2018 אישרה ועדת השרים לענייני תכנון, בניה, מקרקעין ודיוור מס' דר/169 את תמ"א 1/ב/14 תוכנית מתאר ארצית מתארת לכרייה וחציבה המסדירה את מערך הכרייה והחציבה לחומרי גלם למשק הבניה, הסלילה והתעשייה, וכוללת 129 אתרים, ובהם שני אתרים חדשים המיועדים לכריית פוספטים, שדה בריר (אתר 487 א') וזהר דרום (אתר 487 ב'). על החלטה זו הוגש ערר על ידי שר הבריאות, ולבסוף הממשלה אישרה את התמ"א ביום 5 במארס 2018 וקבעה שמנכ"לית מינהל התכנון תקים צוות בין-משרדי שיגבש המלצות למתודולוגיה לבחינת ההיבטים הבריאותיים בתוכניות ואופן הסדרתם.

ביום 6 בינואר 2022 אישרה ועדת שרים לענייני פנים, שירותים, תכנון ושלטון מקומי את תמ"א 1/ב/14 (שינוי נקודתי לתמ"א 1/ב/14), אשר קבעה הוראות בדבר היבטים בריאותיים בתוכניות מפורטות לכרייה וחציבה. על החלטה זו הוגש ערר על ידי השרה להגנת הסביבה ולבסוף ביום 14 בינואר 2022 התקבלה החלטת ממשלה מס' 980, שעניינה אישור תוכנית מתאר ארצית - שינוי מס' 1 לתמ"א 1/ב/14 - בחינת היבטים בריאותיים בתוכניות מפורטות לכרייה וחציבה וביטול החלטת ועדת שרים. בנוסף לאישור תמ"א 1/ב/14, קבעה הממשלה בסעיף 2 להחלטה כי בטרם קידום התמ"א המפורטת למתחם שדה בריר, כולל כל התקדמות נוספת על העבודה על תסקיר ההשפעה על הסביבה לגביו, תקיים הממשלה דיון בנושא מדיניות כריית הפוספטים בישראל, בין היתר בקשר להיבטים כלכליים, סביבתיים ובריאותיים, על בסיס בחינה של משרדי הממשלה הרלוונטיים אשר יביאו לפניו נתונים מעודכנים בנושא.

החלטה זו באה לתקן את החלטת ממשלה מס' 980, כך שעריכת דיון בממשלה בנושא מדיניות כריית הפוספטים בישראל לא יהיה תנאי מקדים להמשך העבודה על התמ"א המפורטת עבור שדה בריר מהטעמים שלהלן:

א. אין משמעות לעריכת דיון וקביעת מדיניות כללית לכריית פוספטים בישראל בנפרד מדיון כריית הפוספטים בשדה בריר מהטעמים שלהלן:

1) בעת הזאת ולמשך כ-20 השנה הבאות נחשב שדה בריר כעתודה הרלוונטית היחידה לכריית פוספטים, שכן הוראות תמ"א 14/ב קובעות שהכרייה והחציבה באתר זהר דרום (אתר 487 ב') תחל רק לאחר סיום פעולות הכרייה והחציבה בלפחות 75% מהשטח שיאושר לכרייה ולחציבה בתוכנית מפורטת באתר שדה בריר (אתר 427 א'). בהתאם לעמדת משרד האנרגיה והתשתיות, עתודות הפוספט בתחום שדה בריר מוכחות ונאמדות בכ-70 מיליון טון ואיכותם מתאימה לייצור חומצה זרחתית לבנה. עתודות שדה בריר יספיקו לכ-20 שנות פעילות נוספות לפחות. כמו כן;

2) תסקיר השפעה על הסביבה ממילא נדרש להתייחס גם ל"חלופת אפס" שהינה אי ביצוע כריה בשדה בריר כלל אשר אף היא אחת החלופות הנשקלות על ידי המועצה הארצית.

ב. מדיניות הממשלה לכריית פוספטים ולכריית מחצבים בכלל, מורכבת מהיבטים שונים, חלקם באים לידי ביטוי בהליך התכנוני על חלקיו השונים, ובהם ההיבט הסביבתי וההיבט הבריאותי הבאים לידי ביטוי בין היתר באמצעות תסקיר השפעה על הסביבה וחוות הדעת. גם היבטים כלכליים שונים נבחנים בהליך התכנוני ומחוץ לו. היבטים אלה, עקרוניים וספציפיים כאחד, באים לידי ביטוי בתוצר התכנוני ומגיעים, לאחר המלצת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, לאישור הממשלה.

ג. לעמדת גורמי המקצוע במשרדי הממשלה הרלוונטיים, נוכח המגבלה שהוטלה בהחלטת הממשלה מס' 980, שלפיה לא ניתן לקדם תסקיר השפעה על הסביבה טרם הדיון בממשלה, לגורמי המקצוע בתחומי הסביבה והבריאות בממשלה אין את כל המידע הנדרש לשם קבלת החלטה מושכלת ומבוססת נתונים בנוגע לאפשרות לכרות פוספטים בשדה בריר. מידע זה יכול להתגבש רק באמצעות עריכת תסקיר השפעה על הסביבה לשדה בריר במסגרת תמ"א 1/14.

ד. היבטים אחרים במדיניות כריית המחצבים מוסדרים בדברי חקיקה שונים ובפרוצדורות מנהליות המופעלות מכוחם. להמחשה, גובה התמלוגים עבור כמויות ההפקה מוסדר בפקודת המכרות, והיבטים כמו שיקום שטחי הכרייה וקביעת בטוחות לביצועו והגשת תוכניות עבודה פרטניות לביצוע הכרייה והתקדמותה נבחנים ולרוב מוסדרים במסגרת הליך מתן זכות כרייה כחווה חכירה לכרייה ("זיכיון").

נוכח זאת מוצע לאפשר את המשך קידום ההליך התכנוני כמתחייב בחוק, באופן מבוסס ומושכל, לרבות עריכת תסקיר השפעה על הסביבה אשר על בסיס תוצאותיו תחליט המועצה הארצית לתכנון ולבנייה אם ניתן להמשיך ולקדם את תמ"א 1/14. בסופו של ההליך התכנוני במועצה הארצית, כפי שקובע חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, תידרש המועצה הארצית להחליט אם היא ממליצה לממשלה לאשר את התמ"א.

בהמשך לסעיף א' לעיל יצויין כי להערכת גורמי המקצוע במשרד האנרגיה, עתודות הפוספט הלבן צפויות להיגמר תוך 2-3 שנים, בהנחה שלא תחל כרייה בשדה בריר ושהכרייה הנוכחית תימשך באותו קצב. השלמת ההליך התכנוני והתסקירים הנדרשים לקבלת החלטה על התמ"א מצריכים זמן וכרוכים במורכבות. בצל האמור לעיל, הימנעות מיציאה מיידית לביצוע התסקירים וההליך התכנוני עשויה להוביל לסגירת הפעילות התעשייתית כתוצאה מאי-נקיטת

פעולה, במקום מהחלטה מושכלת שלאחר יישום ההליכים המתאימים שנקבעו בחוק. החשיבות של קבלת ההחלטה המוצעת במועד זה מקבלת משנה תוקף על רקע מלחמת חרבות ברזל והשפעתה על יישובי הדרום וכלכלת האזור.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

אין השפעה על משק המדינה.

תקציב

לא נדרש תקציב.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין השפעה.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר הפנים – תומך

שר האנרגיה והתשתיות – תומך

השרה להגנת הסביבה – תומכת

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 980 מיום 14 בינואר 2022, שעניינה אישור תוכנית מתאר ארצית - שינוי מס' 1 לתמ"א 14ב' - בחינת היבטים בריאותיים בתכניות מפורטות לכרייה וחציבה וביטול החלטת ועדת שרים.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יחס ההצעה

מצורפת

סיווגים

סיווג ראשי: ביצועי

תחום פעולה עיקרי: חברה וכלכלה

מגיש: ראש הממשלה

כ' באדר א' התשפ"ד
29 בפברואר 2024



היועצת המשפטית

ירושלים, כ' באדר א' התשפ"ד
29 בפברואר 2024
סימוכין: 9571768851

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים**נושא הצעת ההחלטה:**

אתר כרייה בשדה בריר (תמ"א 14 / 1 / 1) – תיקון החלטת ממשלה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

1. כפי שעולה מדברי ההסבר להצעת ההחלטה, סלעי הפוספט הם המקור הראשי לאספקת זרחן בתעשיית הדשנים. "שדה בריר" הוא מכרה פוספט המהווה את החלק הדרום מזרחי של מרבץ זוהר, והוא ממוקם במרחב שבין ערד וכסייפה, הנפרש על פני כ-13 קמ"ר. על פי הערכות יש בו כ-70 מיליון טון של פוספט פוטנציאלי לכרייה.
2. בהחלטה מס' דר/169 מיום 15.01.2018 אישרה ועדת השרים לענייני תכנון, בנייה, מקרקעין ודיור (להלן – **קבינט הדיור**) תכנית מיתאר ארצית לכרייה ולחציבה - תמ"א 14. על החלטה זו הוגש ערר על-ידי שר הבריאות.
3. כמו כן, כנגד אישורה של תמ"א 14 הוגשו עתירות לבית המשפט העליון (בג"ץ 4189/18, בג"ץ 5558/18 ובג"ץ 512/19). במסגרת עתירות אלה ניתן למדינה צו על תנאי, המורה לה ליתן טעם מדוע לא תוחזר תמ"א 14 לדיון במועצה הארצית לתכנון ולבניה, מהטעם שלא נקבעה בתכנית מתודולוגיה לבחינת ההשפעות הבריאותיות שייגזרו ממנה, ואף לא הונח לפני המועצה – עובר לאישור התכנית – מסמך הסוקר את ההשפעה הבריאותית הפוטנציאלית שלה.
4. ביום 15.03.2018 דן קבינט הדיור בערר שהוגש והחליט לאשר את תמ"א 14, תוך שהוא רושם בפניו סיכום בין משרדי בעניין בחינת היבטים בריאותיים בתכניות מפורטות לכרייה ולחציבה, שלפיו הוטל על צוות בראשות מנכ"לית מנחל התכנון בהשתתפות נציגי המשרדים הרלבנטיים (להלן – **צוות למתודולוגיית בריאות**) לגבש המלצות למתודולוגיה לבחינת ההיבט הבריאותי בתכניות. כמו כן נקבע כי בהכנת כל תכנית מפורטת לכרייה ולחציבה לפי תמ"א 14, מוסד התכנון הרלוונטי יבחן את ההיבט הבריאותי, בכפוף להחלטה שתקבל בנושא.
5. בהתאם להמלצות הצוות למתודולוגיית בריאות, שהתקבלו בהסכמת כלל משרדי הממשלה הרלבנטיים, נחתם על-ידי מנכ"לית מנחל התכנון ביום 1.11.2020 מתווה לבחינת היבטים בריאותיים בתכניות מפורטות לכרייה ולחציבה.
6. ביום 28.07.2021, לאחר שהוגש בעתירות הנ"ל כתב תשובה שהציג את המתווה שגובש, התקיים דיון בעתירות. במסגרת הדיון המליץ בית המשפט כי המתווה יובא בפני המועצה הארצית לתכנון ולבניה, שתקיים דיון בהטמעת המלצותיו בהוראות תמ"א 14.



חיועצת המשפטית

7. ביום 10.08.2021 החליטה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה להטמיע את עיקרי המלצות המתווה בהוראות תמ"א 14 ולחעביר את החוראות המתוקנות לאישור הממשלה במסגרת תמ"א 1/ב/14.

8. בהחלטה מס' פש/24 מיום 8.11.2021 (להלן – **החלטה פש/24**) אישרה ועדת השרים לענייני פנים, שירותים, תכנון ושלטון מקומי (להלן – **ועדת השרים**) את תמ"א 1/ב/14. בנוסף החליטה ועדת השרים כי טרם העברת התמ"א המפורטת למתחם שדה בריר להערוות הוועדות המחוזיות ולחשגות הציבור, יתקיים דיון בממשלה באשר למדיניותה בנוגע לצורך בקידום מחצבה לפוספטס בשדה בריר.

9. כנגד החלטה פש/24 הוגש ערר על ידי השרה להגנת הסביבה, שבעקבותיו התקבלה החלטה פש/25 שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 14.1.2022 (להלן – **החלטה 980**). החלטה זו אישרה את תיקון מס' 1 לתמ"א 14 וקבעה כי בטרם קידום תמ"א מפורטת למתחם שדה בריר, כולל כל התקדמות נוספת על העבודה על תסקיר ההשפעה על הסביבה לגביו, תקיים הממשלה דיון בנושא מדיניות כריית הפוספטס בישראל, בין היתר בקשר לחיבטים כלכליים, סביבתיים ובריאותיים, על בסיס בחינה של נתונים מעודכנים שמשרדי הממשלה יביאו בפניה.

10. כעת מוצע לתקן את החלטה 980, כך שניתן יהיה להמשיך בעבודה על התמ"א המפורטת בנוגע לשדה בריר, מהטעמים המפורטים בדברי החסבר, שעיקרם כדלקמן:

א. אין משמעות לדיון במדיניות כללית לכריית פוספטס בישראל, בנפרד מדיון כריית הפוספטס בשדה בריר, שכן:

1) בעת הזאת ולמשך כ-20 השנים הבאות נחשב שדה בריר כעתודה הרלוונטית היחידה לכריית פוספטס.

2) תסקיר ההשפעה על הסביבה ממילא נדרש להתייחס גם ל"חלופת אפס", אי ביצוע כריית פוספטס בשדה בריר כלל.

ב. מדיניות הממשלה לכריית פוספטס ולכריית מחצבים בכלל, מורכבת מהיבטים שונים, חלקם באים לידי ביטוי בהליך התכנוני על חלקיו השונים, ובהם ההיבט הסביבתי וההיבט הבריאותי, הנשקלים בין היתר באמצעות תסקיר השפעה על הסביבה. בנוסף, היבטים כלכליים שונים נבחנים הן במסגרת ההליך התכנוני והן מחוץ לו. היבטים אלה, עקרוניים וספציפיים כאחד, מוטמעים בתוצר התכנוני ומגיעים במסגרתו לדיון ולאישור הממשלה, לאחר המלצת המועצה הארצית.

ג. לעמדת גורמי המקצוע במשרדי הממשלה הרלבנטיים, ללא עריכת תסקיר השפעה על הסביבה, שנערך רק במסגרת עבודה על תכנית מפורטת, לא ניתן לקיים דיון ממשלתי במדיניות כריית הפוספטס בישראל, כפי שנקבע בהחלטה 980. נמצא אפוא כי נוכח המגבלה שהוטלה בהחלטה 980 עצמה לא ניתן לקיים בממשלה דיון מקצועי מבוסס נתונים במדיניות כריית הפוספטס בישראל.

ד. היבטים אחרים במדיניות כריית המחצבים מוסדרים בדברי חקיקה שונים ובפרוצדורות מנהליות שנקבעו מכוחם. להמחשה, גובה התמלוגים עבור כמויות ההפקה מוסדר בפקודת המכרות, והיבטים כמו שיקום שטחי הכרייה, קביעת בטוחות לביצועו וכן הגשת תכניות עבודה פרטניות לביצוע הכרייה והתקדמותה, לרוב נבחנים ומוסדרים במסגרת הליך מתן זכות כרייה כחוזת חכירה לכרייה ("זיכיון").



היועצת המשפטית

11. בהצעה צוין כי הממשלה רושמת לפנייה את הודעת מינהל התכנון כי הצעת ההנחיות לתסקיר השפעה על הסביבה שהתקבלו מהמשרד להגנת הסביבה כוללת התייחסות לפזורה הבדואית שמתגוררת בשטח תמ"א 1/1/14 וכי בהתאם למוצע בה התסקיר יתייחס לנושא קיומה של הפזורה הבדואית במקום ולהשלכות הרלוונטיות על הקמתה והפעלתה של המחצבה, בהיבטים סביבתיים ובריאותיים.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:

בשים לב לאמור לעיל, הצעת ההחלטה אינה מעלה קשיים משפטיים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

נוסח הצעת ההחלטה חופף ליועצים המשפטיים הרלבנטיים ומרבית ההערות המשפטיות הוטמעו בנוסח הצעת ההחלטה ובדברי ההסבר.

עמדת היועצים המשפטיים של המשרדים שהשרים העומדים בראשם מגיש את הצעת ההחלטה:

בשים לב לאמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

אורלי פישמן אורן, עו"ד

משנה ליועצת המשפטית