

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

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י מ :

1. לתקן את החלטת הממשלה 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 מהמועד שבו תתקבל במנהל התכנון הצעת ההנחיות לתסקיר ההשפעה על הסביבה מהמשרד להגנת הסביבה.".
 - 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 לפניה את הודעת המשרד להגנת הסביבה כי הצעת ההנחיות לתסקיר השפעה על הסביבה שיעביר תכלול התייחסות לאוכלוסייה הבדואית המתגוררת בשטח תמ"א 1/1/14 ויוצע בה כי התסקיר יתייחס לנושא קיומה של האוכלוסייה הבדואית במקום ולהשלכות הרלוונטיות על הקמה והפעלה של המכרה, בהיבטים סביבתיים ובריאותיים.
3. בהמשך להחלטת הממשלה מספר 4707 מיום 19 בפברואר 2006 שעניינה, בין-היתר, היישוב אל-פורעה, להנחות את הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב לקדם את עבודת המטה הנדרשת לבחינת הקמתו של היישוב אל-פורעה להסדרת התיישבותה של האוכלוסייה הבדואית המתגוררת בשטח תמ"א 1/1/14, בהתחשב בתוצאות תסקיר ההשפעה על הסביבה, באופן שיבטיח מבנה יישובי יעיל ובר פיתוח ובכפוף להחלטות המועצה הארצית לתכנון ולבנייה.

דברי הסבר

רקע כללי

סלעי הפוספט הם המקור הראשי לאספקת זרחן בתעשיית הדשנים. בחקלאות המודרנית המסתפקת בעתודות קרקע הולכות ופוחתות 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.

לדברי גורמי המקצוע במשרד האנרגיה והתשתיות, במשך שנים רבות התבסס ייצור החומצה הזרחתית בישראל על פוספט לבן. לאחרונה פותחה טכנולוגיה המאפשרת לייצרה גם מפוספט ביטומני. מרבצים משמעותיים של פוספט ביטומני מצויים במישור רותם, מתחת לשכבות פצלי שמן. כריית חתכים עבים של פצלי השמן, כטפל לכריית הפוספט, ללא הפקת החומר הביטומני שבהם מוגבלת ומורכבת בשל החשש להתפתחות בעירה ספונטנית. לפי הערכות, עתודות הפוספט לסוגיו שניתן להמשיך ולכרות באופן מסחרי לצורך ייצור חומצה לבנה יספיקו לכשש שנים.

"שדה בריר" הוא שטח מיועד לתכנון 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, בתחום שדה בריר יש כ-70 מיליון טון של פוספט איכותי ופוטנציאלי לכרייה, המאפשר כרייה מסחרית ודאית, המותאמת לייצור חומצות זרחתיות, על בסיס טכנולוגיות ישימות, לתקופה של לפחות 20 שנים, בהתאם לצרכי המשק הנוכחיים. יובהר כי במרחב השטח המיועד לכרייה, מתקיימת פזורה בדואית בחיקף 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 להוראות 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 להוראות 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 לתכנון ובנייה.

ביום 5 בדצמבר 2017 הורתה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה 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, בנייה, מקרקעין ודיור מס' דר/169 את תמ"א 1/ב/14 תוכנית מתאר ארצית מתארת לכרייה וחציבה המסדירה את מערך הכרייה והחציבה לחומרי גלם למשק הבנייה, 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

בתכניות 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 14ב' - בחינת היבטים בריאותיים בתוכניות מפורטות לכרייה וחציבה וביטול החלטת ועדת שרים. בנוסף לאישור תמ"א 14ב'/1, 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 לפנייה 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, מסיבות אלו:

1) בעת הזאת ולמשך כ-20 השנה הבאות נחשב שדה בריר כעתודה הרלוונטית היחידה לכריית פוספטים, שכן הוראות תמ"א 14ב' 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 ההשפעה על הסביבה ממילא נדרש להתייחס גם ל"חלופת אפס" שהינה אי ביצוע כרייה 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 ההשפעה 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 לכוות פוספטים בשדה בריר. מידע זה יכול להתגבש רק באמצעות עריכת תסקיר השפעה על הסביבה לשדה בריר במסגרת תמ"א 14ב'/1.

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 1/1/14. 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.

השלמת ההליך התכנוני והתסקירים הנדרשים לקבלת החלטה על התמ"א מצריכים זמן ממושך של מספר שנים וכרוכים במורכבות. בצל האמור לעיל, הימנעות מיציאה לביצוע התסקירים והליך התכנון עלולה להוביל לסגירת הפעילות התעשייתית הקיימת, כולה או חלקה, כתוצאה מאי-נקיטת פעולה – ולא מהחלטה מושכלת שתתקבל לאחר יישום ההליכים הקבועים בחוק.

בהמשך להחלטת ממשלה מספר 4707 מיום 19 בפברואר 2006 שעניינה, בין-היתר, תחילת עבודה לקידום הקמת היישוב אל-פורעה, מוצע להנחות את הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב לקדם את עבודת המטה הנדרשת לבחינת הקמתו של היישוב אל-פורעה להסדרת התיישבותה של האוכלוסייה הבדואית המתגוררת בשטח תמ"א 1/1/14, בהתחשב בתוצאות תסקיר ההשפעה על הסביבה, באופן שיבטיח מבנה יישובי יעיל ובר פיתוח ובכפוף להחלטות המועצה הארצית לתכנון ולבנייה.

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

השרה להגנת הסביבה – טרם התקבלה עמדתה

שר האנרגיה והתשתיות – מאשר

שר הפנים – מאשר

שר התפוצות – מאשר

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 4707 מיום 19 בפברואר 2006 שעניינה הקמת יישובי קבע לפזורה הבדואית בנגב, אל-פורעה ואבו-תלול.

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 יוזם ההצעה

מצורפת

סיווגים

סיווג ראשי: ביצועי

תחום פעולה עיקרי: חברה וכלכלה

מגיש: ראש הממשלה

י"ד באלול התשפ"ה
7 בספטמבר 2025



היועצת המשפטית

ירושלים, י"ג באלול התשפ"ה

6 בספטמבר 2025

סימוכין: 9571768851

חוות דעת משפטית הגלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

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

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי 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 15.1.2018 אישרה ועדת השרים לענייני תכנון, בנייה, מקרקעין ודיור (להלן – **קבינט הדיור**) תכנית מיתאר ארצית לכריה 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 15.3.2018 דן קבינט הדיור בערר שהוגש והחליט לאשר את תמ"א 14, תוך שהוא רושם בפניו סיכום בין משרדי בעניין בחינת היבטים בריאותיים בתכניות מפורטות לכריה ולחציבה, שלפיו הוטל על צוות בראשות מנכ"לית מנהל התכנון בהשתתפות נציגי המשרדים הרלבנטיים (להלן – **צוות למתודולוגיית בריאות**) לגבש המלצות למתודולוגיה לבחינת ההיבט הבריאותי בתכניות. כמו כן נקבע כי בהכנת כל תכנית מפורטת לכריה 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, ביום 1.11.2020 נחתם על-ידי מנכ"לית מנהל התכנון דאז מתווה לבחינת היבטים בריאותיים בתכניות מפורטות לכרייה ולחציבה.
6. ביום 28.7.2021, 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.



היועצת המשפטית

7. ביום 10.8.2021 החליטה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה להטמיע את עיקרי המלצות המותווה בהוראות תמ"א 14 ולהעביר את ההוראות המתוקנות לאישור הממשלה במסגרת תמ"א 14/ב/1.
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 14/ב/1. בנוסף החליטה ועדת השרים כי טרם העברת התמ"א המפורטת למתחם שדה בריר להערוות הוועדות המחוזיות ולהשגות הציבור, יתקיים דיון בממשלה באשר למדיניותה בנוגע לצורך בקידום מחצבה לפוספטים 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 הפוספטים בישראל, בין היתר בקשר להיבטים כלכליים, סביבתיים ובריאותיים, על בסיס בחינה של נתונים מעודכנים שמשרדי הממשלה יביאו בפניה.
10. ביום 9.7.2025 הוגשה עתירה לבג"ץ מטעם חברת 'רותם-אמפרט נגב בע"מ' (בג"ץ 24723-07-25 **רותם אמפרט נגב בע"מ נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה**), ובה התבקש לאשר ולקדם את תמ"א 14/1 – תוכנית מתאר ארצית ברמה מפורטת לכריית פוספטים בשדה 'בריר', וכן להורות למועצה הארצית לתכנון ובנייה לאשר הנחיות לעריכת תסקיר השפעה על הסביבה לתמ"א 14/1. בהתאם להחלטת בית המשפט, על המדינה להשיב לעתירה עד ליום 9.9.25.
11. כעת מוצע לתקן את החלטה 980, כך שניתן יהיה להמשיך בעבודה על התמ"א המפורטת בנוגע לשדה בריר, מהטעמים המפורטים בדברי ההסבר, שעיקרם כדלקמן:
 - א. אין משמעות לדיון במדיניות כללית לכריית פוספטים בישראל, בנפרד מדיון כריית הפוספטים בשדה בריר, שכן:
 - 1) בעת הזאת ולמשך כ-20 השנים הבאות נחשב שדה בריר כעתודה הרלוונטית היחידה לכריית פוספטים.
 - 2) תסקיר ההשפעה על הסביבה ממילא נדרש להתייחס גם ל"חלופת אפס", אי ביצוע כריית פוספטים בשדה בריר כלל.
 - 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, 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 ואישור הממשלה, לאחר המלצת המועצה הארצית לתכנון ובנייה.
 - 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 הפוספטים בישראל, כפי שנקבע בהחלטה 980. נמצא אפוא כי נוכח המגבלה שהוטלה בהחלטה 980 עצמה לא ניתן לקיים בממשלה דיון מקצועי מבוסס נתונים במדיניות כריית הפוספטים בישראל.



היועצת המשפטית

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 כחווה חכירה לכרייה ("זיכיון").

12. בהצעה צוין כי הממשלה רושמת לפנייה את הודעת המשרד להגנת הסביבה כי הצעת ההנחיות לתסקיר השפעה על הסביבה שעתיד להעביר תכלול התייחסות לאוכלוסייה הבדואית המתגוררת בשטח תמ"א 1/1/14 ויוצע בה כי התסקיר יתייחס לנושא קיומה של האוכלוסייה הבדואית במקום ולהשלכות הרלוונטיות על הקמה והפעלה של המכרה, בהיבטים סביבתיים ובריאותיים.

13. לבסוף, בהמשך להחלטת ממשלה מסי' 4707 מיום 19 בפברואר 2006 שעניינה, בין-היתר, תחילת עבודה לקידום הקמת היישוב אל-פורעה, מוצע להנחות את הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב לקדם את עבודת המטה הנדרשת לבחינת הקמתו של היישוב אל-פורעה להסדרת התיישבותה של האוכלוסייה הבדואית המתגוררת בשטח תמ"א 1/1/14, בהתחשב בתוצאות תסקיר ההשפעה על הסביבה, באופן שיבטיח מבנה יישובי יעיל ובר פיתוח ובכפוף להחלטות המועצה הארצית לתכנון ולבנייה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

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

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

נוסח הצעת ההחלטה הופץ ליועצים המשפטיים הרלבנטיים והערות משפטיות שהתקבלו הוטמעו בנוסח.

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

אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

אורלי פישמן אורן, עו"ד

משנה ליועצת המשפטית