

ה ע ו ת ר ת

נ ג ד

1. שר הביטחון

2. ראש המנהל האזרחי

ע"י פרקליטות המדינה

משרד המשפטים, ירושלים

טל': 02-6466-395 פקס: 02-646-7011

3. חברת מגא בטון 2011 בע"מ ח.פ. 514616747

מפעילת מפעל בטון בסמוך לנחל רבה באזור יו"ש

רח' השקד 9, פארק תעשיות חבל מודיעין

ה מ ש י ב י ם

עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים

בית המשפט הנכבד מתבקש בזה ליתן צו על תנאי המורה למשיבים 1-2 לבוא וליתן טעם מדוע לא יפעילו את סמכויות האכיפה והפיקוח שלהם ויורו על סגירה לאלתר של מפעל בטון הפועל ללא היתרים ובניגוד לדין (שפרטיהן מפורטים בגוף העתירה).

בנוסף, בית המשפט הנכבד מתבקש בזה ליתן צו ביניים המורה למשיבים 1-2 לעצור בצו הפסקה מנהלי ו/או שיפוטי את המשך פעולות המפעל הבלתי חוקיות, הגורמות נזק יומי, המתרחשות גם בימים אלה במפעל הבטון, עד למתן הכרעה סופית בעתירה זו.

ואלה נימוקי העתירה:

א. מבוא

1. עניינה של עתירה זו הוא היעדר אכיפה שלטונית, התנערות מוחלטת, ביחס למפעל בטון הפועל באופן בלתי חוקי באזור C באתר הממוקם בצמוד למחצבת נחל רבה בתחום איו"ש מדרום לכביש 5 מזרחית לראש העין נ.צ. 199109/667518 בסמוך למחצבת נחל רבה. פעילות כאמור זו יוצרת מפגעים חמורים של איכות סביבה עבריינית, ללא היתרים ותוך הפרת חוק בוטה ובניגוד לתקנים המקובלים המחייבים מפעלים מסוג זה, מתבססת באיו"ש, והכל באין מפריע, תוך פגיעה בערכי טבע ונוף ואיכות חיים כאשר תוצרת המפעל מועברת לתוך גבולות מדינת ישראל תוך הנפקת תעודות משלוח ואישורים הנחזים להיות ברי תוקף. חומרים אלו נמכרים בשוק הבנייה הישראלי במחירים נמוכים, לאור העלות הקטנה יחסית הנובעת מהיעדר היתרים, השתמטות מעמידה בחובות הנוגעות לשמירת איכות הסביבה, העדר פיקוח ובכך גם נפגעים פגיעה אנושה מפעלים ישראליים הפועלים לפי חוקי איכות סביבה מחמירים.

ב. הצדדים

2. העותרת

- 2.1. עמותת "הפורום לישראל ירוקה" (ע.ר. 580551299) פועלת לקידום שמירת הסביבה בישראל וביהודה ושומרון מתוך ראייה ציונית. מאז הקמתה, פועלת העמותה לעצירת מפגעים סביבתיים ברחבי הארץ, למיצוי הדין עם הגורמים הפוגעים ובעיקר להבטחת עתיד בריא למדינת ישראל ותושביה.
- 2.2. הממצאים המפורטים להלן הינם חלק ממחקר מקיף אותו עורכת העמותה, העוסק באיתור ותיעוד פעילות של מפעלי בטון לא-חוקיים הפועלים ברחבי מדינת ישראל ובשטחי יהודה ושומרון. זאת, במטרה לפעול להפסקת פעילותם של המפעלים הלא-חוקיים, באמצעות מיקוד רשויות החוק בסוגיה ודרישה למלא את תפקידם ולעצור את מפגעי הסביבה להם גורמים המפעלים.
- 2.3. במסגרת המחקר נערכה בדיקת חוקיות וקיומם של היתרים לכל מפעל, בוצעו סיורים בשטח המפעל שכללו תיעוד סמוי של הפעילות בשטח המפעל, תשאול של בעל המפעל, ומיפוי שרשרת הפעילות של המפעל החל משלב חציבת חומרי הגלם ועד לשלב אספקת הבטון ללקוחות.

3. המשיבים 1-2

- 3.1. המשיבים 1-2 (להלן: המשיבים) הם הגורמים האמונים על אכיפת החוק באיו"ש ובכלל זה פיקוח ומניעת פעילותם של מפעלים הפועלים ללא היתר. ברם, אלה עוצמים עין, או למצער מתרשלים התרשלות רבתי, מחובתם זו ובכך מאפשרים פגיעה אנושה באיכות הסביבה, בשלטון החוק ובכלכלה הישראלית.
- 3.2. לאור עצימת העין של המשיבים, ועל רקע העובדה כי מדובר בפעילות מתמשכת ורבת שנים ואשר הנזקים שהיא גורמת בכל יום שחולף הם בלתי הפיכים, אין מנוס אלא מהתערבות שיפוטית של בית המשפט הנכבד על מנת שיורה למשיבים את המובן מאליו: לפעול לאלתר לסגירת פעילות לא חוקית ובין היתר מפעלי בטון ומחצבות פיראטיות, וחיסול תעשיית הכרייה הבלתי חוקית ההולכת וכובשת לה עוד ועוד שטחים טבעיים.

4. המשיבה 3

המשיבה 3 היא בעלת המפעל נשוא העתירה והמפעילה אותו.

ב. רקע ותשתית עובדתית

5. העותרת היא עמותה המבקשת לקדם שמירה על רכי טבע ונוף.
6. המשיב 1, שר הביטחון, הוא השר האחראי בין היתר על פעולות המנהל האזרחי ביהודה ובשומרון (להלן: המנהל האזרחי).
7. המשיב 2, המנהל האזרחי, הוא האחראי על יישום מדיניות הממשלה באיו"ש ועל ניהול החיים האזרחיים שם. בין שלל סמכויותיו גם הפיקוח והאכיפה על איכות הסביבה (בין היתר באמצעות קמ"ט איכות הסביבה) ועל מפעלי התעשייה (בין היתר באמצעות קמ"ט מסחר ותעשייה ומפעלים כלכליים).

8. בחודשים האחרונים נחשפה העותרת לקיום פעילות בלתי חוקית במספר מפעלי בטון בישראל וביו"ש, בפרט המפעל נשוא העתירה, אשר אם לא תיעצר, תמשיך לגרום נזקים בלתי הפיכים לאיכות הסביבה. העותרת תיעדה את פעילותן הבלתי חוקית, כאמור, של מספר מפעלים כאלו בכללם המפעל נשוא העתירה. וכך התגלתה בפני העותרת תמונה קשה: על פי הממצאים שאספה, מסתבר כי מבלי הליך תכנוני כלשהו, מייצרת המשיבה 3 מוצרי בטון העולים כדי מאות משאיות המכילות אלפי טונות מדי יום. חומרים אלו מובלים במשאיות לתוך גבולות ישראל ללא מפריע ובאופן רציף, תוך שימוש בתעודות משלוח ואישורים היוצרים מצג כי המוצרים אותם המשיבה 3 משווקת הופקו על פי היתרים תקפים כדון, תוך עבירות על החוק ובמיוחד על התקנות בדבר העברת טובין (הוצאת חומר מחצבה מהאזור לישראל) (יהודה ושומרון), התשס"ט-2008 (להלן: התקנות).

9. מצ"ב דוח מפורט על פעולות המפעל ועל הנזקים הסביבתיים הנוצרים מהפעלתו נספח א' לעתירה. ראה פרק 3 לנספח, עמודים 7-20.

10. יצוין כי כנגד אותה החברה המשיבה 3 הנ"ל הוחל ביזמת העותרת בהליכים פליליים בקשר למפעל בטון אחר שבבעלות המשיבה 3 המופעל על ידה בתחום ישראל בסמוך לישוב צור יצחק בדרום השרון.

* מצ"ב מכתב מנהל מדור הפיקוח על הבנייה דרום השרון ומהנדסת המועצה שם, נספחים ב' ו-ג'.

ככל הידוע לעותרת, למפעל זה הוציא המנהל האזרחי לפני מספר שנים צו סגירה לבעלי הקודמים, ופעילותו הופסקה למספר שנים. המתחם הושכר למפעל הנוכחי.

11. מיד לאחר שהחלו הממצאים להיאסף על ידה, החלה העותרת להתריע בדבר התעשייה הבלתי חוקית הזו, המשגשגת מתחת לאפן של הרשויות בפני גורמים שונים. משעה שהמפעל ממשיך לפעול ולייצר באין מפריע, תוך פגיעה בלתי הפיכה באיכות הסביבה, העותרת פנתה לרשויות באופן רשמי. ביום 23.8.2015 העותרת פנתה במכתב מפורט לקציני המטה הרלוונטיים אצל המשיב 2.

* העתק פניית העותרת למשיב 2 מיום 23.8.2015 נתקבלה אצל רשויות המנהל האזרחי ביום 31.8.2015 ומצ"ב כנספח ד'.

12. אלא שבמקום ליתן מענה של ממש לפניית העותרת ולפרט מהם צעדי האכיפה והפיקוח אותם מתכוון משיב 2 לבצע, זכתה העותרת בתשובה לקונית על פיה "מכתבך הועבר להתייחסות הגורמים המקצועיים". הא ותו לא. על אף שכל הגורמים המקצועיים קיבלו את הפניה המפרטת בנספח ד' כבר בתחילת ספטמבר 2015 לא למותר לציין כי מאז ועד היום, פעילות המפעל ממשיכה כל העת, וזאת על אף שלפנייה הראשונה צורף נספח א'.

* מצ"ב התגובה מיום 19.1.2016 נספח ה' ותזכורת מיום 15.10.2015 נספח ו'.

ג. ההנמקה המשפטית

13. המסגרת הנורמטיבית החלה באיו"ש המסדירה הקמה והפעלת מפעלים תעשייתיים, מוסדרת בראש ובראשונה בדבר חקיקה ירדני. לאחר נטילת השליטה באיו"ש על ידי ישראל, הועברו למשיבים הסמכויות הקנויות בחוק זה באמצעות הצו בדבר איסור על עיסוק מס' 65 הקובע בסעיף 2 "אדם שאינו תושב האזור לא יפתח ולא ינהל באזור עסק מסחרי ולא יעסוק בו אלא בהיתר מאת הרשות המוסמכת ועל פי תנאי ההיתר". 3. "הוראות סעיף 2 יחולו גם על עשיית דבר מן הדברים המפורטים בו באמצעות אדם אחר שהוא תושב האזור או שאינו תושב האזור במישרין או בעקיפין בתמורה או ללא תמורה בדרך של שותפות או בכל דרך אחרת באורח קבע או עראי באורח חד פעמי". נספח ז'.
14. כן נדרש רישיון לפי חוק המלאכות והתעשיות (הירדני) מס' 16 לשנת 1953 וראה נספח ח' צו מספר 470 בדבר מינויים לפי אותו חוק הכולל ברשימת המפעלים והעסקים הטעונים רישיון במספר 33 " מפעלי בטון".
15. מצ"ב מאמר מסכם בקצרה מאת היועץ המשפטי לאזור, הסוקר את הדין החל בנושא רישוי עסקים והכולל התייחסות לאזור C בו מצוי המפעל נשוא העתירה שהסמכויות בו נותרו בידי המשיבים 1-2. נספח ט'.
16. חוק המלאכות והתעשיות משנת 1953 הנ"ל בסעיף 9 (א) 9(ד) קובע כי מי שעוסק ללא רישיון או חרג מכללי הבראות או אינו מקיים תנאי מתנאי הרישיון או כל תנאי קבוע אחר 9 (ח) חובת בית המשפט לדווח על סגירת המקום (9 2) (זמני או קבוע) ודינו של אותו אדם מאסר עד 3 חודשים או קנס שם 9 (1) נספח י'.
17. קבלת היתר למפעל שיש לו השלכות סביבתיות אינו דבר של מה בכך, ואינו נעשית כלאחר יד. בטרם הנפקת ההיתר על הרשויות לבחון את ההשלכות הישירות והנלוות של מפעל תעשייתי לבטון מוצריו באתר הקיים. גם להיות מוסדרים בהתאם ולעמוד בתנאי תכניות המתאר רלוונטיות תקיפות. לפיכך, קבלת ההיתר אינה אך עניין פורמלי כי אם ביטוי מובהק בין היתר לשמירה על ערכי טבע וטובת הציבור שצריך להתאים את התב"ע החלה באזור לתחומי מדינת ישראל, מוסדרת בצו בדבר העברות טובין (יהודה ושומרון) (מס' 1252), התשמ"ח-1988 ובתקנות בדבר העברת טובין (הוצאת חומר מחצבה מהאזור לישראל) (יהודה ושומרון), התשס"ט-2008.
18. על בסיס כל אלה ועל פי דין, חל איסור להקים ולהפעיל מפעל כזה ללא רישיון עסק כדין, ופעולה כזו מהווה עבירה פלילית.
19. סמכויות הפיקוח והאכיפה באיו"ש בכלל, ובכל הנוגע למחצבות בפרט, מסורות למשיבים. ממילא האחריות לפיקוח והסדרה של המחצבות הפיראטיות מושאות עתירה זו נתונה להם, אלא שדומה כי המשיבים משתמטים מחובת היסוד הזו ובכך מאפשרים למפעל הבטון פעילות מזיקה ובלתי חוקית בכלל, להמשיך ולפעול באין מפריע, תוך פגיעה בערכי טבע ונוף, בכלכלה הישראלית ובשלטון החוק. קשה לחלוק על העובדה כי לא ניתן להשלים עם פעילות המחצבות הפיראטיות ומשורה של טעמים.
20. מדובר בפגיעה בכלכלה הישראלית ובפגיעה אנושה במחצבות הפועלות על פי חוק. העובדה כי מוצרי מפעל בטון מופקים ונוצרים ללא היתרים, מבלי לשאת במיסים לרשויות כמתחייב על פי דין, תוך שימוש בכוח עבודה זול, והכל בניגוד לחוק, מאפשרת למפעלי המחצבות הפיראטיות

למכור את חומרי החציבה במחירים נמוכים במיוחד בשוק הבנייה הישראלי ושוללת מבעלי מחצבות שומרי חוק כל אפשרות לתחרות הוגנת. כתוצאה מכך, לא רק שחוטאים יוצאים נשכרים אלא שהם עושים כן תוך שבירת מטה לחמם של אזרחים שומרים חוק אשר ניזוקים רק בשל העובדה כי הם פועלים על פי דין. זו תוצאה שאין להשלים עמה.

21. מראית שלטון החוק נפגעת פגיעה של ממש שעה שתעשייה מבוססת על הפרת חוק, לאור היום ובריש גלי, ללא כל אכיפה או התערבות שלטונית.

"אכן, אכיפת החוק, כל חוק, היא יסוד מוסד של שלטון החוק. כדברי השופט חשין: 'חוק שהרשויות אינן עושות לאכיפתו כהילכתו, יפה היה לו שלא נחקק משנחקק'... אכיפת החוק היא אחד התפקידים העיקריים של כל שלטון. הרשויות המוסמכות אינן רשאיות להתנער מתפקיד זה". בג"ץ 1027/04 פורום הערים העצמאיות נ' מועצת מקרקעי ישראל (פורסם בנבו).

22. אמנם לא בנקל יידרש בית המשפט להתערבות שיפוטית בהקשר של אי אכיפת החוק על ידי הרשויות. **"כדי שבית המשפט יתערב ברמת האכיפה של חוק זה או אחר, צריך שהרשויות המוסמכות יתנערו לחלוטין מחובתן לאכוף את החוק". בג"ץ 6579/99 פילבר נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו).**

"הלכה מושרשת היא כי בית המשפט לא יתערב על נקלה בשיקול דעתה של הרשות המוסמכת באשר לסדרי העדיפות שהיא קובעת לעצמה באכיפת החוק. התערבות בסדרי העדיפות במדיניות אכיפה של רשות מוסמכת עשויה להתרחש מקום בו הוכחה התנערות מלאה או הימנעות בלתי סבירה מאכיפת החוק, או כאשר סדרי העדיפויות שגיבשה הרשות לצורך האכיפה נגועים בפגם של אי סבירות קיצוני, או בפגם אחר הפוגם בחוקיותם".

בג"ץ 5377/09 רגבים נ' שר הביטחון, מר אהוד ברק (פורסם בנבו).

וראו גם ההפניות שם בג"ץ 1555/06 קינג נ' עיריית ירושלים ואח' (פורסם בנבו, 2006); בג"ץ 1019/06 המועצה האזורית מטה בנימין ואח' נ' ממלא מקום ראש הממשלה (פורסם בנבו, 2006); בג"ץ 551/99 שקם בע"מ נ' מנהל מכס ומע"מ (פורסם בנבו, 2000); בג"ץ 1161/06 תנועת "אנחנו על המפה" נ' שר הביטחון (פורסם בנבו).

23. אלה שדומה שנסיונות הדברים בכל הנוגע לתעשיית חומרי בניין בדומה לתוצרת של מחצבות, הן בדיוק כאלה המחייבות התערבות שיפוטית. תעשיית הבטון ברובה בפעילות של כלים כבדים, באור יום, במקומות פתוחים ולעיני כל. מדובר בפעילות בלתי חוקית המתבצעת על ידי אנשים רבים ושהיא למעשה מהווה חלק מ"שרשרת מזון" עסקית שתחילתה במחצבות המספקות חומרים למפעל וסופה בבנייה הישראלית. ותעשייה בלתי חוקית זו זוכה לאפס אכיפה.

24. כפי שעולה מן הממצאים שבידי העותרת, דבר וחצי דבר לא נעשים כנגד רמיסת שלטון החוק, והכל לאור היום. אכן אין לך התנערות גדולה מזו של רשויות השלטון מחובתן הבסיסית לשמירה על שלטון החוק.

25. ודוק: עניינה של עתירה זו אינו בדרישה סתמית או ערטילאית לאכיפת חוק מופשטת. הסעד המבוקש בעתירה זו אינו כוללני. בית המשפט הנכבד אינו מתבקש ליתן **"הצהרה כללית ומופשטת... שחובה על הרשות המוסמכת לאכוף את החוק. פשיטא שחובה זאת מוטלת על הרשום המוסמכת. היא נובעת מן החוק, ואין צורך, אף אין תועלת, בהצהרה של בית המשפט**

שהרשות המוסמכת חייבת לקיים את החוק. הצהרה כזאת היא בגדר סעד כוללני ומופשט שאינו מקובל על בית המשפט". בג"ץ 551/99 שקם בע"מ נ' מנהל המכס ומע"מ, פ"ד נד(1) 112, 124 (2000).

26. כאמור לעיל, לאחר פנייתה הרשמית של העותרת למשיב 2 היא זכתה לתשובה לקונית ובלתי מפורטת לאחר תזכורות ואיום בהגשת עתירה, **שעה שדבר בשטח לא נעשה**. והרי אין דבר מתבקש יותר מסגירה מיידית של מפעל הפועל שלא כדון, ולאור יום. ולכל הפחות, מן הראוי היה כי לאור הנזקים הבלתי הפיכים שגורמת פעילות המפעל שעה ושעה בהן נמשכות עבודות הפקת הבטון ומוצריו, ינקטו המשיבים צעדים מיידים להפסקת הפעולה, לפחות עד מיצוי ההליכים המנהליים והאחרים לקראת סגירתו הסופית של המפעל או לחלופין לאכיפת עמידתו בתנאים הדרושים לקיומו ופעילותו. אלא שבינתיים הזמן חולף, המפעל ממשיך לפעול, הנזקים לסביבה נמשכים, ההובלה של התוצרת לתוך ישראל רק מתגברת, והמשיבים עוצמים עין.

ד. בקשה לסעד ביניים

27. וכך אמר בית המשפט הנכבד על הכללים למתן סעד ביניים:

"כללים אלה ידועים לכל, וענינם הוא שניים: האחד הוא סיכויי של העותר לזכות בעתירה, והאחר הוא מאזן הנוחות ובכללו הנזקים העלולים להיגרם לעותר או למשיב אם יינתן או שלא יינתן צו ביניים...אכן, עיקרה של בקשה למתן צו ביניים רואה אני במה שקרוי "מאזן הנוחות" – יהא כינויו של אותו מאזן אשר יהא: שימור הסטטוס קוו אנטה, שינויו של הסטטוס קוו, נזקים בלתי הפיכים וכיוצ"ב – מאזן נוחות להבדילו מסיכויי העתירה לגופה שאני רואה בהן יסוד מישני בבקשה".

בשג"ץ 2598/95 אדם טבע ודין נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה (פורסם בנבו, 30.4.1995).

28. משעה שהמפעל פועל בניגוד לדון, סיכויי העתירה – הפסקת פעילותו – גבוהים. בנוסף, פעילותו איננה נפסקת והנזקים הנגרמים הם מחמירים בחלוף זמן. רוצה לומר: מאזן הנוחות נוטה באופן מובהק לטובת הושטת סעד הביניים, שכן הושטתו תמנע נזק כבד ובלתי הפיך והיא תשמר את המצב בפועל בעוד שאי הושטתו תסכל את הסעד הסופי. לכן, יש מקום גם למתן צו ביניים המורה למשיבים לעצור לאלתר את המשך פעולות המפעל הבלתי חוקיות עד למתן הכרעה סופית בעתירה זו.

29. על יסוד כל האמור לעיל, בית המשפט הנכבד מתבקש להורות כמבוקש להורות של עתירה זו.

30. העתירה נתמכת בתצהירו של מר גלעד אך מטעם העותרת.

31. מן הדין ומן הצדק לקבל עתירה זו, ולחייב את המשיבים בהוצאות ובשכ"ט עו"ד.

דניאל קרמר, עו"ד
ב"כ העותרת