|  |
| --- |
| בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק |

|  |
| --- |
| בג"ץ 963/19 |

|  |  |
| --- | --- |
| לפני: | כבוד השופט נ' הנדל |
|  | כבוד השופט נ' סולברג |
|  | כבוד השופט א' שטיין |

|  |  |
| --- | --- |
| העותרים: | 1. פרופ' יוסי לשם |
|  | 2. החברה להגנת הטבע |

|  |  |
| --- | --- |
|  | נ ג ד |

|  |  |
| --- | --- |
| המשיבים: | 1. ממשלת ישראל |
|  | 2. הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של תשתיות לאומיות |
|  | 3. אנלייט אנרגיה מתחדשת בע"מ |
|  | 4. אוירם בע"מ |
|  | 5. הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים |
|  | 6. מושב יונתן |
|  | 7. מושב אלוני הבשן |
|  | 8. מושב אבני אית"ן |
|  | 9. מושב רמת מגשימים |
|  | 10. מושב כנף |
|  | 11. מושב נטור |
|  | 12. קיבוץ מבוא חמה |
|  | 13. מושב מעלה גמלא |

|  |
| --- |
| עתירה למתן צו על-תנאי |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| תאריך הישיבה: | י"ד באייר התשע"ט | (19.5.2019) |

|  |  |
| --- | --- |
| בשם העותרים: | עו"ד טל צפריר; עו"ד נועה יאיון |

|  |  |
| --- | --- |
| בשם המשיבות 1-2: | עו"ד יונתן ברמן; עו"ד רותם סלמה |
| בשם המשיבות 3-4: | עו"ד שרית דנה; עו"ד יקירה גבאי |
| בשם המשיבה 5: | עו"ד אילנה בראף-שניר; עו"ד לימור דניאלי שוסטר |
| בשם המשיבים 6-13: | עו"ד אלי ענבר-גולן; עו"ד שירה אביטל |

|  |
| --- |
| פסק-דין |

השופט נ' סולברג:

**רקע**

1. בעשור האחרון פועלת ממשלת ישראל על מנת לקדם פרויקטים שעניינם יצור חשמל באמצעות מקורות אנרגיה מתחדשים, חלף דלקים מאובנים (פוסיליים), כגון גז טבעי ופחם. בתוך כך, קיבלה הממשלה מספר החלטות שבהן נקבעו עקרונות, הוצבו יעדים מנחים לטווח קצר ולטווח ארוך, והחל גיבושם של פתרונות למימוש היעדים הללו. כחלק מאותם פתרונות, נערכה תכנית מתאר ארצית – תמ"א 10/ד/12 – שעניינה סלילת הדרך להקמת חווׂת טורבינות רוח, ויצירת מסגרת לאישור תכניות ומתן היתרים לפרויקטים מעין אלו. שימוש באנרגיית רוח מהווה נדבך משמעותי בסל הכלים לייצור חשמל באמצעות מקורות מתחדשים, נוכח היתרונות הרבים הגלומים באנרגיה מסוג זה: ראשית, עלות הפקת החשמל נמוכה באופן יחסי למקורות אנרגיה אחרים; שנית, מדובר במשאב שאינו מתכלה, אינו גורם לזיהום סביבתי, אינו כרוך בתפיסה של שטחי קרקע נרחבים (ביחס, למשל, לשטחים הנדרשים לצורך הפקת חשמל באמצעות אנרגיה סולארית), וזמין לאורך כל שעות היממה.

2. העתירה שלפנינו עוסקת באחד הצעדים המרכזיים להגשמתה של מדיניות הממשלה בנוגע להפקת חשמל באמצעות אנרגיה מתחדשת בכלל, ואנרגיית רוח בפרט – התכנית לתשתית לאומית מס' 78 "טורבינות רוח בגולן – רוח בראשית" (להלן: **התכנית**; או: **'רוח בראשית'**). על-פי התכנית, תוקם חווה של 42 טורבינות רוח גדולות ברמת הגולן, במטרה להפיק באמצעותן חשמל. במקור, תוכננה הקמה של 51 טורבינות, אולם המספר צומצם, על-פי החלטה של הוועדה הארצית לתשתיות לאומיות (להלן: **הוות"ל**), עוד בשלבי תכנון מוקדמים. התכנית מקודמת על-ידי המשיבות 4-3 (להלן: **היזמים**), בשיתוף המשיבים 13-6, 8 ישובים ברמת הגולן, אשר בשטחם מתוכננת הקמתן של הטורבינות (להלן: **היישובים**). הכל מסכימים, כי גלומה בתכנית תועלת ציבורית רבה: יצור אנרגיה 'ירוקה' שתפחית את זיהום האוויר הנובע מתחנות הכוח ה'רגילות'; תרומה לעמידה ביעדים שהציבה הממשלה; וכן תועלת כלכלית נוכח עלויות הפקה ותפעול נמוכות יחסית.

3. השטח המוצע להקמת חוות הטורבינות, אזור תל פארס, במזרח רמת הגולן, עונה על מרבית האתגרים הניצבים בפני פרויקטים מסוג זה: האתר רווי ברוח איכותית שמתאימה לייצור חשמל; מרוחק מיישובים סמוכים, ועל כן לא צפוי להוות מטרד; מיקומן של הטורבינות אינו צפוי להפריע לפעילות חקלאית המתקיימת באזור; תנאי השטח מאפשרים פגיעה מזערית בנוף. העותרים לא מכחישים את האמור, אך טוענים כי התכנית אינה כוללת מענה מספק לאתגר נוסף – פגיעה פוטנציאלית באוכלוסיית הנשרים בישראל, שנמצאת בסכנת הכחדה. העותרים טוענים, כי לא הושלמה מלאכת התכנון, ולא נעשה מספיק על מנת להבטיח את עתידם של הנשרים. טרם נפנה לטענות הצדדים, תוצג להלן תמצית השתלשלות ההליך התכנוני שקדם לאישורה של התכנית.

4. תחילתו של הליך התכנון בשנת 2015, עת הגישו היזמים את התכנית הראשונית לוות"ל. ביום 2.11.2015 הוחלט לצאת לדרך ולפרסם הודעה על הכנת תכנית לתשתית לאומית. בהמשך, הנחתה הוות"ל את היזמים לערוך מספר תסקירים לבחינת ההשפעות הסביבתיות השונות של התכנית. בין היתר, נבחנה השפעתה הצפויה של הקמת הטורבינות על בעלי כנף, ובכללם אוכלוסיית הנשרים. הנתונים שנדרשו מהיזמים – הועברו; חוות דעת של מומחים בנושאי סביבה – נשמעו; בהסתמך על תשתית זו נערכו ישיבות משותפות, שבהן נכחו נציגי היזמים, נציגי הוות"ל, ונציגי רשות הטבע והגנים (להלן: **רט"ג**).

5. כבר בשלבים מוקדמים, סומנה הפגיעה הפוטנציאלית באוכלוסיית הנשרים כמכשול המשמעותי ביותר שעלול למנוע את אישורה של התכנית. עמדה זו נשמעה בדיונים המוקדמים מפי נציגי רט"ג. לפי הוראת סעיף 6 לחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998, אחד מתפקידיה המרכזיים של רט"ג הוא **"להגן על ערכי הטבע"**, ובכלל זה על בעלי חיים מוגנים. במסגרת זאת, ובקשר לענייננו-אנו, אמונה רט"ג על קביעת 'ערכי סף' – מספר בעלי כנף ממין מסוים, שאם יִפָּגעו כתוצאה מהפעלת הטורבינות במשך שנה אחת, פגיעה שכזו לא תֵחשב לפגיעה משמעותית באוכלוסיית בעלי הכנף מאותו מין. במקרה דנא, נקבע ערך סף של פגיעה ב-0 בעלי כנף מסוג נשרים ורחמים; דהיינו – כל פגיעה היא משמעותית. אשר ליתר בעלי הכנף, נקבעו ערכי סף אחרים. ניתוחים וסקרים שביצעו רט"ג ואקולוג הוות"ל הראו, כי הפעלת הטורבינות צפויה לגרום לפגיעה גבוהה מערכי הסף שקבעה רט"ג. בעקבות מסקנותיה מן הסקרים, הביעה רט"ג את התנגדותה לתכנית. מסקנות אלו עמדו בסתירה לממצאים שהציגו היזמים. במחלוקת שנתגלעה בין הצדדים, והועלתה על שולחן הדיונים, ראה לנכון היועץ הסביבתי של הוות"ל לאמץ את חווֹת הדעת שהוגשו מאת אקולוג הוות"ל ומטעמה של רט"ג, והמליץ שלא לאשר את התכנית. בהמלצתו של היועץ הסביבתי נכתב, כי **"למרות התועלות העצומות שיכול הפרוייקט להביא למשק, אינני** **יכול להמליץ לוועדה לקדם תוכנית שעלולה להביא להכחדה של העופות הדורסים"**. ביום 19.6.2017 נערך בוות"ל דיון מקיף, שחלק ניכר ממנו הוקדש לסוגיית הפגיעה הצפויה בנשרים. בסופו של הדיון החליטה הוות"ל, כי על אף הסיכון הפוטנציאלי לנשרים, בשלה העת להתקדם שלב ולהפקיד את התכנית, להעבירה להתייחסות הוועדות המחוזיות ולהשגות הציבור.

6. ההחלטה להפקיד את התכנית 'זכתה' להתנגדות מצדה של החברה להגנת הטבע, שפנתה ליו"ר הוות"ל, והעלתה לפניו מספר טענות ביחס לפגמים שנפלו בהחלטה. בין היתר נטען, כי במסגרת התסקירים שהוגשו לוות"ל, התבססו היזמים על נתונים מוטים, שהוצגו באופן מגמתי, מתוך ניסיון להטעות את הוות"ל. כתוצאה מהתנהלות זו של היזמים, המידע שעליו סמכה הוות"ל את החלטתה היה בלתי-מהימן ובלתי-מספיק. בעקבות הטענות הללו התנהל שיג ושיח בין הצדדים, אולם תשובותיה של הוות"ל לא הניחו את דעתה של החברה להגנת הטבע, שהגישה ביום 14.11.2017 עתירה לבית משפט זה. בתגובתה לעתירה טענה הוות"ל, כי דינה של העתירה להידחות על הסף, מחמת היותה מוקדמת. הוות"ל הטעימה, כי השלב המתאים להעלאת הסתייגויות וטענות כגון אלו שהעלתה החברה להגנת הטבע, הוא שלב ההתנגדויות לתכנית, לאחר אישורה. ביום 5.2.2018 התקיים דיון בעתירה, ובסופו הודיעה החברה להגנת הטבע, כי על-פי המלצת בית המשפט – לא תעמוד על עתירתה.

7. משנמחקה העתירה, הופקדה התכנית ונפתחה האפשרות להגשת השגות, התנגדויות והערות לגביה. בין היתר, הוגשו התנגדויות מטעם רט"ג והחברה להגנת הטבע, במסגרתן נטען, כי הפעלת הטורבינות במתכונת שתוכננה נכון לאותה עת, תגרום לפגיעה חמורה באוכלוסיית בעלי הכנף, מעבר לערכי הסף שקבעה רט"ג. ההשגות נשמעו לפני האדריכל ברוך יוסקוביץ', שמונה לשם כך כחוקר. בעקבות הדיונים שהתנהלו לפני החוקר, קיבלו היזמים חלק גדול מההשגות שהועלו, והטמיעו שינויים בפרויקט. בפרט, הציגו היזמים תכנית פעולה לכינונו של משטר להפעלת חוות הטורבינות, שמטרתו צמצום הפגיעה בבעלי כנף. משטר ההפעלה מבוסס על מערכת טכנולוגית אשר מאפשרת גילוי, זיהוי ומעקב אחר בעלי כנף, וביצוע כיבוי זמני של הטורבינות כשמתעוררת סכנה, בהתאם לקריטריונים מוגדרים RASOD – Radar) Assisted Shutdown On Demand). לצד המערכת, כולל משטר ההפעלה כללים לתצפית מרחבית ומעקב עונתי; כללים לביצוע ניטור פגיעות בבעלי כנף; וצעדי מניעה שיצמצמו את הסיכון לפגיעה. במהלך הדיונים, העלו מומחי רט"ג את הצורך לקיים ניסוי הפעלה למערכת, לפני שיופעלו הטורבינות. היזמים קיבלו הצעה זו והגיעו להסכמה עם רט"ג, כי בטרם יופעלו הטורבינות, יערך ניסוי במשך שנה, שבו יִבָּחנו היעילות של אמצעי הניטור והאפקטיביות של המערכת (להלן: **הניסוי היבש**). עוד הוסכם, כי ככל שיידרשו פעולות התאמה וכיול של משטר ההפעלה, ישאו היזמים בעלויות הכרוכות בפעולות אלו. משגובשו ההבנות בינה לבין היזמים, שהוסדרו במסמך הסכמות מיום 17.5.2018, הסירה רט"ג את התנגדותה לתכנית.

8. ביום 4.7.2018 הגיש החוקר דוח מסכם מטעמו, לוועדת המשנה להערות והשגות של הוות"ל. במסגרת הדוח פורטו מסקנותיו של החוקר, ואומצו מרבית ההסכמות שגובשו בין היזמים לבין רט"ג. ועדת המשנה דנה בדוח שהוגש, ואימצה את המלצותיו של החוקר, תוך עריכת מספר שינויים. אשר לניסוי היבש, המליצה ועדת המשנה, כי היזמים יקיימו את הניסוי במשך שנה, טרם הגשת בקשה למתן היתר בניה. לאחר מכן אישרה הוות"ל את התכנית, תוך שקיבלה את ההמלצות שהעבירה ועדת המשנה, למעט לעניין הניסוי היבש, שלגביו הוחלט כי ביצועו יהיה תנאי להפעלת הטורבינות, אך לא תנאי למתן היתר בניה. אשר ל'ערכי הסף' לפגיעה בבעלי כנף מסוג נשרים ורחמים, שמצויים בסכנת הכחדה, נקבע בתכנית, כי היעד שלפיו יתוכנן משטר ההפעלה יהיה הימנעות מוחלטת מפגיעה. לצד זאת נקבע, כי פגיעה בנשר אחד ורחם אחד במהלך שנת הפעלה, **"לא תחשב לסטייה מערך סף ולא תחייב שינוי/התאמה שאינם מינוריים במשטר ההפעלה, בכפוף לדיון מפורט שיערוך הצוות לעניין נסיבות הפגיעה"**.

9. ביום 31.12.2018 אישרה ועדת השרים לענייני תכנון, בנייה מקרקעין ודיור ('קבינט הדיור') את החלטת הוות"ל. ביום 17.1.2019 החליטה ממשלת ישראל, ליתן תוקף של החלטת ממשלה להחלטתה של ועדת השרים. בכך הושלם הליך התכנון, ואושרה התכנית לתשתית לאומית 'רוח בראשית', בכפוף להשגת סיכום תקציבי.

מכאן העתירה שלפנינו, שהוגשה על-ידי פרופ' יוסי לשם, איש אקדמיה שמומחיותו בתחום חקר העופות (אורניתולוגיה), ועל-ידי החברה להגנת הטבע. במסגרת העתירה מבקשים העותרים להוציא צו על תנאי, שיורה לממשלת ישראל ליתן טעם מדוע לא תבוטל החלטתה מיום 17.1.2019, המאשרת את התכנית. לחלופין מבקשים העותרים, כי נורה על כך שהיתרי בניה מכוחה של התכנית יוצאו רק לאחר עריכתו של הניסוי היבש. עוד כהנה וכהנה מבקשים העותרים ביחס להכללת הוראות נוספות בתכנית, וביחס לביטולן או שינויין של חלק מההוראות הקיימות, כמפורט להלן.

**עיקרי טענות העותרים**

10. העותרים טוענים, כי נפלו מספר פגמים בהליך אישורה של התכנית, אשר מצדיקים את התערבותנו. על-פי הנטען, התכנית אושרה בשעה שתשתית הידע שעמדה בפני גופי התכנון והאישור היתה חסרה. הדברים מיוחסים לשני תחומי ידע: **הראשון**, מידע ונתונים שעניינם שגרת החיים ודפוסי הפעילות של בעלי הכנף המצויים בסכנת הכחדה, בשטח התכנית; **השני**, מידע ונתונים בנוגע למידת האפקטיביות של משטר ההפעלה. לדברי העותרים, לא נאסף די מידע על אודות אוכלוסיית בעלי הכנף במרחב, על מנת לאפשר לוות"ל להבין את פוטנציאל הפגיעה, ולקבל החלטה ערכית מושכלת. כמו כן, קיים ספק באשר לכושרו של המערך הטכנולוגי לגלות בזמן אמת בעלי כנף שיתקרבו למרחב הפעולה של הטורבינות, ולמנוע פגיעה בהם. משטרי הפעלה דומים אמנם נוסו בחווׂת טורבינות רוח במדינות אחרות, דוגמת פורטוגל ומצרים, אולם תנאי השטח והמאפיינים של להקות הציפורים בישראל הם יחודיים ומורכבים יותר. לשיטת העותרים, ניתן לגשר על פערי המידע הללו באמצעות 'הניסוי היבש' שהוצע, אולם נכון היה לבצע ניסוי שכזה כתנאי לאישורה של התכנית, לא לאחר אישורה ולאחר מתן היתר בניה, כפי שמתוכנן כיום. תזמון הניסוי לאחר אישור התכנית מרוקן אותו מתוכנו, שכן התכנית לא תושפע מתוצאותיו. עוד לעניין התשתית העובדתית מוסיפים העותרים, כי בעת החלטתה להפקיד את התכנית, דרשה הוות"ל חוות דעת חיצונית לעניין בעלי הכנף, על מנת לגשר על פערי המידע ולאפשר הכרעה שקולה לגבי התכנית. בשלב מאוחר יותר קבעה הוות"ל, כי הצורך בחוות דעת שכזו התייתר, נוכח ההסכמות שגובשו בין היזמים לבין רט"ג. לעניין זה טוענים העותרים, כי שגתה הוות"ל כשלא עמדה על דרישתה לקבל חוות דעת חיצונית, משום שמסמך ההסכמות הנ"ל אינו מספק את כל המידע שאמור היה להיכלל במסגרת אותה חוות דעת.

11. עוד טוענים העותרים, כי קיימת סתירה פנימית בתכנית, ביחס לערכי הסף לפגיעה בנשרים ורחמים. כאמור, נקבע יעד של פגיעה ב-0 בעלי כנף מהזנים הללו, אך לצד זאת נאמר, כי **"פגיעה בנשר אחד ורחם אחד, לשנת הפעלה לכל החווה לא תחשב לסטייה מערך סף ולא תחייב שינוי/התאמה שאינם מינוריים במשטר ההפעלה"**. העותרים סבורים, כי דברים אלו הם תרתי דסתרי; אם ערך הסף הוא 0, אזי פגיעה בנשר אחד או רחם אחד נחשבת מיניה וביה לסטייה ממנו. בהקשר זה הודגש, כי כל פגיעה בנשרים ורחמים תהא פגיעה אנושה, נוכח מצבן של אוכלוסיות אלו שמצויות על סף הכחדה. יתרה מכך, לפגיעה בנשר או רחם אחד עלולות להיות השלכות ביחס להתרבותם העתידית של בעלי הכנף מאותו זן. משכך, יש להסיר את ההסתייגות, ולהורות כי גם פגיעה בנשר או רחם אחד, על-פני תקופה של שנה, לכל החווה – תחייב נקיטת אמצעים לשיפורו של משטר ההפעלה. אין מקום להגביל את הצעדים שלאחר פגיעה ל'שינויים מינוריים' בלבד.

12. טענה נוספת שמעלים העותרים, נוגעת לניגודי עניינים מובנים של היזמים. העותרים מסבירים, כי על-פי התכנית, היזמים הם אלה שיפעילו את מערך הגילוי והזיהוי של בעלי כנף, ויידרשו להפסיק את פעילות הטורבינות במידת הצורך. הם גם אלו שיבצעו את פעולות הניטור שמטרתן בחינת האפקטיביות של מערך הגילוי והזיהוי. בד בבד, ליזמים תהיה נציגות בצוות הפיקוח על התכנית והמערכים המוצעים בה (להלן: **'הצוות המלווה'**). כל זאת, בשעה שליזמים יש אינטרס כלכלי מובהק בפעולתן הרציפה של טורבינות הרוח. לגישת העותרים, חלוקת תפקידים זו מציבה את היזמים בניגוד עניינים, כחתול המופקד לשמור על השמנת. לפיכך גורסים העותרים, כי יש לשלול את הנציגות של היזמים בצוות המלווה.

13. כמו כן טוענים העותרים ל**"פגיעה בעניין הציבורי"**, קרי פגיעה בשיתוף הציבור ובאפשרותו להשיג ולהעיר הערות, ביחס למרכיבים שאינם כלולים בתכנית, וצריכים היו להיכלל בה. כך, מסבירים העותרים, החלטת הוות"ל לאשר את התכנית כוללת רכיבי בינוי מעבר לקו התיחום הגיאוגרפי של התכנית (תחנות מכ"מ, עמדות תצפית, תחנות האכלה, מגבלות על הפעילות החקלאית באזור); אולם מרכיבים אלו אינם מפורטים בהוראת התכנית עצמה, אלא רק בהחלטת הוות"ל, ובשל כך נפגעת האפשרות של הציבור להשיג עליהם. כמו כן, ההחלטה קובעת את הקמתו של הצוות המלווה, שתפקידיו וסמכויותיו רבים, ובכלל זה: אישור משטר ההפעלה לאחר השלמת הנתונים החסרים; קביעת כללים ונהלים לתפעול המערכות (לרבות שעות ותדירות ההפעלה); קביעת נהלים לניטור ולניהול סביבתי מונע; מעקב אחר קיומם של תנאי הסף. לדברי העותרים, תפקידים חשובים אלו הם **"לב ליבה הפועם של התוכנית"**, בכל הנוגע לעמידה ביעדי הפגיעה בנשרים ורחמים. אף על-פי כן, התכנית אינה מפרשת את סדרי התנהלותו של הצוות המלווה, ושותקת ביחס לאופן ביצוען של המשימות החשובות שעליהן הוא אמון. העותרים טוענים, כי יש להנחות את הוות"ל לפרסם לציבור מראש את סדרי היום של הצוות המלווה ואת המסמכים המוגשים לו.

14. ביום 16.5.2019 הגישו העותרים הודעה מעדכנת, שבה פירטו על אודות מספר התפתחויות, שלשיטתם יש בהן כדי לתמוך את טענותיהם. על מנת לתאר את הקושי שצפוי ליזמים בקיומו של משטר יעיל שימנע פגיעה בבעלי כנף, הציגו העותרים מקרה מקביל – חוות טורבינות הרוח באתר 'סירין' שבהרי הגלבוע, שהיקפה קטן במידה משמעותית ביחס להיקפה של התכנית דנא. התכנית להקמת החווה ב'סירין' אושרה בשנת 2005, וכללה מערך לניטור הפגיעות בבעלי כנף. לדברי העותרים, מפעילי החווה לא עמדו בתנאים שנקבעו בתכנית; אכיפת הוראותיה של התכנית ופעולות הניטור הנדרשות מתבצעות בחסר – הן מבחינת תדירות הסריקות, הן מבחינת היקף השטח שנסרק. עוד נטען, כי התגלו פערים מהותיים בין תחזיות הפגיעה בבעלי כנף טרם אישורה של התכנית, לבין הפגיעות בפועל לאחר הקמתה. לשיטת העותרים, ממצאים אלו מלמדים על החשיבות שבעריכת הניסוי היבש עובר לבניית הטורבינות, על מנת לבחון את היתכנותן של פעולות האכיפה והניטור. כך ביתר שאת בעניין שלפנינו, שכן מדובר בחוות טורבינות שתשתרע על תא שטח נרחב. עוד ציינו העותרים בהודעתם, כי בעת האחרונה, ביום 10.5.2019, אירע מקרה שבו הורעלו למוות שמונה נשרים ונפגעו שניים נוספים, כתוצאה מפגר מורעל שהושלך בשטח מרעה ברמת הגולן. אירוע זה מלמד על הקושי שבאיתור וסילוק של פגרים מתאי שטח כגון דא; ומכאן על הסיכון להתרחשותם של אירועים דומים, כתוצאה מהפעלתה של חוות הטורבינות.

**עיקרי טענות המשיבים**

15. ממשלת ישראל והוות"ל (להלן: **המדינה**) טוענות בתגובתן, כי דינה של העתירה להידחות, בהעדר עילה להתערב בהחלטת הממשלה שאישרה את החלטת הוות"ל. המקרה דנא אינו עומד בקריטריונים להתערבותו של בית המשפט בהחלטות של מוסדות התכנון. התערבות שכזו תֵעשה במשורה, ומוגבלת למצבים שבהם נפלו בהחלטות פגמים מהותיים, על-פי עילות התערבות מבוררות מתחום המשפט המנהלי. כך ביתר שאת מקום שבו מדובר בהחלטת הוות"ל – מוסד תכנון בדרג הגבוה ביותר. החלטת הוות"ל התקבלה לאחר הליך תכנוני סדור, שכלל בדיקות מקצועיות מקיפות. התכנית אמנם כרוכה בסיכון מסוים לפגיעה בבעלי כנף, אולם סיכון זה נלמד על בוריו ונלקח בחשבון. התכנית משקפת איזון ראוי בין המטרה החשובה בדבר קידום הפקת חשמל באמצעות אנרגיית רוח, לבין הסיכון בפגיעה בנשרים ורחמים, שמקבל מענה הולם במסגרתה.

16. המדינה הגיבה לגופן של הטענות השונות שהעלו העותרים, ובתוך כך שללה את הטענה בדבר תשתית עובדתית חלקית שעמדה בפני הוות"ל, בעת שקיבלה את החלטתה להפקיד את התכנית. לפני חברי הוות"ל הונח מידע מספק, לרבות חווֹת הדעת של רט"ג, היועץ הסביבתי ואקולוג הוות"ל, שהתנגדו לתכנית בשלביה הראשונים. זאת ועוד, החלטתה של הוות"ל התקבלה על בסיס ההנחה שהעמדה המחמירה ביותר ביחס למידת הפגיעה בנשרים ורחמים – היא העמדה הנכונה. בנסיבות העניין, קיבלה הוות"ל החלטה ערכית, מתוך שאיפה לקדם את מימושו של הפרויקט, תוך התנייתו בכינון משטר הפעלה, שיצמצם את הפגיעה בבעלי כנף. המדינה התייחסה גם לתשתית המידע שעליה התבססה הוות"ל בשלב הדיון באישור התכנית. בשלב זה, הונחו לפני הוות"ל נתונים נוספים שהוצגו על-ידי רט"ג, כמו גם הדוח שהציג החוקר, ברוך יוסקוביץ'. בד בבד, הושגו ההסכמות שבין היזמים לבין רט"ג, שייתרו את הצורך בחוות דעת חיצונית נוספת. יתרה מכך נטען, כי הטורבינות לא יופעלו עד להשלמת 'הניסוי היבש', שעל סמך תוצאותיו ניתן יהיה להשלים את הנתונים החסרים. לעניין תזמונו של הניסוי טוענת המדינה, כי הנתונים שייאספו במהלכו לא אמורים להשפיע על התכנית עצמה ועל מיקומן של הטורבינות, אלא על אופן הפעלתה של חוות הטורבינות. משכך, אין לומר כי ביצוע הניסוי לאחר מתן היתר בניה יעקר אותו מתוכנו.

17. אשר לטענה שעניינה סתירה פנימית בהגדרת ערכי הסף סבורה המדינה, כי הדברים ברורים – היעד הוא אפס פגיעות בנשרים ורחמים. לצד זאת, מתוך הבנה שעלולות להתרחש פגיעות שמקורן בסיבות שאינן צפויות, ואינן קשורות למערכת הטכנולוגית ולמשטר ההפעלה, נקבע כי פגיעה שכזו לא תחייב עריכת שינויים מהותיים. מכל מקום, כל פגיעה בנשר או רחם תהווה חריגה מהיעד, ותחייב תחקיר מעמיק. מעבר לכך, בדיון שנערך לפנינו ביום 19.5.2019 נטען, כי אמנם במקרה של פגיעה בודדת התכנית אינה מחייבת שינויים שאינם מינוריים, אך היא אינה מונעת ביצוע שינויים שכאלה, אם יהיה בהם צורך.

18. ביחס לטענה שלפיה היזמים מצויים בניגוד עניינים גורסת המדינה, כי נציגות של היזמים בצוותים כגון דא היא עניין מקובל. לנציגות שכזו חשיבות מקצועית רבה, שכן בידי היזמים ימצֵא חלק גדול מן המידע הרלבנטי לצורך קבלת ההחלטות שעליהן אמון הצוות המלווה. זאת ועוד, תפקידו של הצוות אינו מתמצה בפיקוח, אלא כולל קבלת החלטות שעניינן תפעול הפרויקט. משכך, יש חשיבות לייצוג האינטרסים של היזמים במסגרת הצוות, כחלק ממארג האינטרסים של הגופים השונים הזוכים לייצוג – הוות"ל, משרד האנרגיה, המשרד להגנת הסביבה, רט"ג ונציג הרשות המקומית.

19. המדינה שוללת גם את הטענות שעניינן פגיעה בשיתוף הציבור. בהקשר זה נטען, כי בינויים שאינם כלולים בתכנית – לא יוקמו מכוחה; ממילא אין לגביהם זכות התנגדות במסגרת ההשגות על התכנית. יתכן שיידרש בינוי של אלמנטים מינוריים שבשלב זה לא ניתן לקבוע את מיקומם, אולם הקמתם תעשה כדין. עוד נטען, כי אין מקום להרחיב את מנגנון שיתוף הציבור גם לסדרי עבודתו של הצוות המלווה והחלטות שיתקבלו במהלך עבודתו, שכן אלו החלטות שמקומן בשלב התפעול של הפרויקט, לא בהליך התכנוני.

20. בדיון שנערך לפנינו, השיבו ב"כ המדינה בעל-פה לטענות שנטענו על-ידי העותרים בהודעתם המעדכנת מיום 16.5.2019. אשר לנתונים שהציגו העותרים ביחס לחוות הטורבינות באתר 'סירין' נטען, כי הם אינם מלמדים דבר על היתכנותן של פעולות האכיפה בתכנית דנא. היזמים אינם אותם יזמים; תנאי השטח אינם אותם תנאים; התקציבים שמושקעים שונים בסדרי הגודל. התכנית כוללת הוראות אכיפה, ניטור ומעקב, שהיזמים מחויבים לעמוד בהן, ואין סיבה להניח אפוא כי רמת האכיפה תהא זהה לזו שבאתר 'סירין'. אשר להרעלתם של עשרת הנשרים שאירעה לאחרונה ציינה ב"כ המדינה, כי החשש ביחס לנשרים היה קיים ממילא, והמקרה הקשה שאירע אינו משנה את המצב הקיים.

21. בתגובה המקדמית שהוגשה מטעם היזמים, תוארה חשיבותה של התכנית כחלק מצעדי המעבר לייצור חשמל ממקורות אנרגיה מתחדשים. נטען, כי יצור באמצעות אנרגיית רוח תופס תאוצה רבה בשנים האחרונות ברחבי העולם, נוכח היתרונות הרבים הגלומים בו (כמפורט בפסקאות 2-1 לעיל), אולם בישראל תחום זה נמצא בחיתוליו; רק שיעור מזערי וזניח מסך החשמל בישראל, מיוצר באמצעות אנרגיית רוח. התכנית שבמוקד העתירה, עתידה להיות הגדולה ביותר בארץ בתחום זה, וצפויה להפיק כ-20% מהמכסה שקבעה הממשלה לייצור חשמל באמצעות רוח. עוד מציינים היזמים, כי מיקומה של התכנית הוא **"מיטבי בקנה מידה עולמי"**, עונה על התנאים הנדרשים לחוות מסוג זה, ונבחר בקפידה, לאחר בחינת חלופות אפשריות. במיקומה המתוכנן של חוות הטורבינות גלומות תועלות כלכליות, סביבתיות ובריאותיות רבות, לצד העדר מטרד לסביבה, נוכח הריחוק מיישובים סמוכים. היזמים הדגישו, בין היתר, כי קווי החשמל במתח גבוה ובמתח עליון בפרויקט יוטמנו מתחת לקרקע – שיטה יחודית וחסרת תקדים בישראל, שיש בה תועלת סביבתית רבה, לרבות צמצום הסיכון לפגיעה בבעלי כנף.

22. היזמים עמדו על עיקרי הליך התכנון של הפרויקט, לרבות ההכנות שקדמו להגשת התכנית לוות"ל, התסקירים שנערכו בעקבות הנחיות הוות"ל לאחר שהוגשה התכנית, ופגישות העבודה שהתקיימו בעקבות התסקירים. בהקשר זה התייחסו היזמים לטענת העותרים באשר לתשתית העובדתית החסרה שעמדה לפני הוות"ל, וטענו כי הונחו חוות דעת רבות שבהצטרפותן גיבשו תשתית עובדתית מספקת. עוד ציינו היזמים, כי המחלוקת שנתגלעה בינם לבין רט"ג והיועצים הסביבתיים של הוות"ל, לגבי הערכת הסיכון לפגיעה בבעלי כנף, נסובה על מודל החישוב של הסיכון לפגיעה, ועל המסקנות שכל צד הסיק ממסד הנתונים; לא על מסד הנתונים עצמו. משכך, בניגוד לטענת העותרים, עצם קיומה של מחלוקת אינו מעיד על כך שהתשתית העובדתית שעמדה בפני הוות"ל היתה חסרה.

23. כמו כן טענו היזמים, כי אין בסיס לטענת העותרים, שלפיה האפקטיביות של משטר ההפעלה מוטלת בספק, משום שהוא אינו מתאים לתנאי השטח במרחב התכנית. היזמים הסבירו, כי משהוחלט על כינונו של משטר הפעלה שמטרתו צמצום פגיעות בבעלי כנף, נערכו בדיקות מקיפות, באמצעות חברה בשם 'Strix', שלה ניסיון רב בתחום, אשר בחנה את המידע שהוצג בפני הוות"ל והכינה על-בסיסו דוח היתכנות והצעה לעקרונות הפעלה. מומחים מטעמה של חברת 'Strix' מצאו, כי האמצעים הטכנולוגיים שמופעלים על-ידי החברה מתאימים למאפייני פעילותם של בעלי הכנף במרחב התכנית. עקרונות המשטר שהוצעו, מבוססים על ניסיון בהפעלת חווֹת טורבינות רוח דומות בעולם, שבהן הוכחה יעילותו של משטר ההפעלה.

24. אשר לניסוי היבש טענו היזמים, כי הפעלה מוקדמת שכזו לא נדרשה בחוות אחרות בעולם, והיא **"מהווה ביטוי לזהירות המיוחדת שננקטה בעניינה של רוח בראשית"**. לעניין תזמונו של הניסוי היבש טענו היזמים, כי אין טעם להתנות את הוצאתם של היתרי בניה, בביצועו של הניסוי. מטרתו של הניסוי – בדיקה של תקינות המערכות ואופטימיזציה של משטר ההפעלה; לא שינויים בתכנית הבניה. הניסוי נועד לצורך תרגול, טיוב, כיול והתאמה של המערכות השונות, לרבות מכ"מים, מערך הצפרים, התקשורת בין הגורמים השונים, מערך הניהול הסביבתי המונע ועוד. מכל מקום, המידע שייאסף במהלך הניסוי לא יאפשר חיזוי של דפוסי התעופה של בעלי הכנף ברמת דיוק של עשרות מטרים, ולפיכך אין בו כדי להשפיע על מיקומן המדויק של הטורבינות במרחב. זאת ועוד, התניית מתן היתרי בניה בביצוע הניסוי, צפויה להוביל לדחייה של למעלה משנתיים בהפעלתה של חוות הטורבינות.

25. היזמים התייחסו בתגובתם גם ליתר טענותיהם של העותרים. כך טענו, כי ערך הסף לפגיעה בנשרים ורחמים, שעומד על אפס, מבטא אמת מידה לתכנון האמצעים שיינקטו במסגרת משטר ההפעלה. יחד עם זאת, יש להבחין בין היעד שלפיו יתוכנן משטר ההפעלה, לבין המשמעות האופרטיבית שתיגזר מחריגה ממנו: **"קביעה לפיה כל פגיעה בנשר או רחם היא סטייה מערך סף אינה סבירה ואינה אפשרית"**. כמו כן הגיבו היזמים לטענה, שלפיה נציגותם בצוות המלווה מציבה אותם במצב של ניגוד עניינים. לשיטתם, נציגות שכזו היא הכרחית, נוכח ידע רב וייחודי שמחזיקים היזמים, ידע רלבנטי לצורך דיון פורה וקבלת החלטות מושכלת של הצוות. יתרה מכך, ליזמים אינטרסים לגיטימיים ומשמעותיים, שראוי לייצגם במסגרת הצוות. עוד נטען, כי בקשתם של העותרים, כי היזמים לא יהיו אלה שיפעילו את המערך למניעת פגיעה בבעלי כנף, ולא יבצעו את הניטור אחר פגיעות, היא **"בלתי מתקבלת על הדעת"**. המערכים הכלולים במשטר ההפעלה הם חלק בלתי נפרד מהפעלתה של חוות הטורבינות, ניתוק בין התפקידים יהיה מלאכותי ובלתי-סביר.

26. בתגובה המקדמית שהוגשה מטעמה, תיארה רט"ג את הליך התכנון מנקודת מבטה. כאמור, בראשיתו של ההליך התנגדה רט"ג לתכנית, בשל חשש מפגיעה אנושה בנשרים ורחמים. התנגדותה נשמעה במסגרת הדיונים שנערכו לפני החוקר, שבהם הוצג, בין היתר, משטר ההפעלה אשר מטרתו צמצום הפגיעה בבעלי כנף. מומחי רט"ג העריכו, כי משטר זה יצמצם את הפגיעה בבעלי כנף למידה שאינה עולה על ערכי הסף שנקבעו. בעקבות זאת, פתחה רט"ג במשא ומתן עם היזמים, שבסופו גובש מסמך ההסכמות. לאחר שהושגו ההסכמות בין הצדדים, לא ראתה רט"ג סיבה להמשיך ולהתנגד לתכנית, ועל כן הסירה את התנגדותה. רט"ג ציינה, כי אמנם **"מסמך ההבנות שנוסח בין הצדדים הוא מסמך של פשרה ועל כן איננו אופטימלי"**, אולם המנגנונים שנקבעו בו – הניסוי היבש, והוספת אמצעים לצורך ניטור ומעקב – משקפים איזון סביר בין האינטרס שבקידום הפרויקט, לבין החשיבות בהגנה על בעלי כנף במרחב. עוד צוין, כי מסמך זה מייתר את הצורך בקבלת חוות דעת חיצונית אחרת.

27. בתגובתם המקדמית של היישובים שבשטחם מתוכננת הקמתן של הטורבינות, הודגשה חשיבותה של התכנית עבור התושבים. לדבריהם, המיזם צפוי להניב תועלת כלכלית ניכרת, ולהוות מקור פרנסה יציב עבור האוכלוסייה המקומית. ליציבות זו משמעות רבה, שכן מקורות הפרנסה המרכזיים האחרים באזור, חקלאות ותיירות, מאופיינים בחוסר יציבות. תועלת נוספת הגלומה בתכנית קשורה בהטמנתם של כבלי החשמל מתחת לקרקע, שתצמצם את הסיכון לפגיעה בבעלי כנף, ותוזיל את עלותה של צריכת החשמל המקומית. לבד מן האמור, הצטרפו היישובים בתגובתם לטענות שהועלו על-ידי המדינה והיזמים, הן לעניין אמות המידה להתערבותו של בית משפט זה בהחלטות של רשויות התכנון, הן לעניין סבירותה של החלטת הוות"ל לגופה, ותקינותו של הליך התכנון שקדם לה.

**דיון והכרעה**

28. להווי ידוע, כי ביקורת שיפוטית על החלטות מקצועיות של רשויות התכנון, מוגבלת למצבים חריגים שבהם נפלו בהחלטות פגמים המקימים עילת התערבות מבוררת. בית המשפט לא ימיר את שיקול דעתה של הרשות בשיקול דעתו-שלו. כך ביתר שאת, כשעסקינן בהחלטות של מוסד תכנון בדרגה עליונה. אך לאחרונה אמר השופט **מ' מזוז**: **"הלכה זו חלה במשנה-תוקף מקום שמדובר בהחלטות של המועצה הארצית לתכנון ולבניה, לרבות בתפקידה כוועדה הארצית לתכנון ולבניה של תשתיות לאומיות, בהיותה מוסד התכנון המקצועי העליון, ואשר אושרה על ידי הממשלה"** (בג"ץ 2535/18 **עיריית רמלה נ' הועדה הארצית לתכנון ובניה של תשתיות לאומיות**, פסקה 28 (21.5.2019)). זוהי נקודת המוצא; ממנה נצא לדרכנו, נבחן את טענות העותרים כסדרן.

29. טענתם הראשונה והעיקרית של העותרים, נוגעת לתשתית עובדתית חסרה שעמדה לרשות הוות"ל בעת שקיבלה את החלטתה. בחינת הדברים מלמדת, כי ההערכות שהציגו היזמים ורט"ג ביחס למידת הסיכון הצפויה לפגיעה בבעלי כנף, הסתמכו על מידע מגוון ורב: נתוני מיקום מדויקים שנאספו במשך 5 וחצי שנים באמצעות מכשירי GPS שהוצמדו לגופם של 19 נשרים; תצפיות צפרים בשטח; מכ"מ לניטור תנועת בעלי כנף; וכן סקרים יעודיים שבוצעו בהתאם לדרישת הוות"ל. אמת נכון הדבר, בתחילת הדרך נתגלעו מחלוקות בין הגופים השונים ביחס למידת הסיכון הנשקפת לנשרים ולרחמים. אולם אין בכך כדי ללמד על תשתית עובדתית חסרה; אדרבה – ריבוי דעות הוא סממן לדיון בריא, לא להעדרו של מידע רלבנטי. המחלוקות המקצועיות לובנו במסגרת הדיונים שנערכו לפני החוקר, עד לגיבוש מסמך ההסכמות שבין רט"ג ליזמים. אכן, בשלב מסוים זנחה הוות"ל את כוונתה לבקש חוות דעת חיצונית נוספת, אך שינוי זה אינו מעיד על פגם בתהליך איסוף הנתונים. הוות"ל לא היתה כבולה להחלטתה המקורית לבקש חוות דעת שכזו, ולא היתה מנועה מלשנות את החלטתה, כשהבינה שאין בכך צורך. על כל פנים, הטענה בדבר מידע חסר הובאה לתשומת לבה של הוות"ל, שבחנה את הדברים והכריעה שבסיס המידע מספק על מנת להתקדם עם התכנית, תחת הנחות מחמירות ביחס למידת הסיכון. בהקשר זה הבהיר יו"ר הוות"ל, כי בליבת העניין עומד צורך בקבלת **"החלטה ערכית"**, לא מחלוקת על אודות נתונים כאלה או אחרים.

30. לא זו אף זו: עוד חזון למועד. הניסוי היבש שעתיד להתקיים יסייע בהשלמת 'חלקי הפאזל' החסרים, ככל שקיימים כאלה. העותרים מלינים על תזמונו של הניסוי, לשיטתם יש לקיימו כתנאי להוצאת היתרי בניה לתכנית. לא מצאתי לנכון להתערב בהחלטתה של הוות"ל בעניין זה. החלטות כגון דא הן בליבת סמכותה של הוות"ל. אכן, מנקודת מבטם של העותרים, הגדרתו של הניסוי כתנאי למתן היתר בניה נראית כצעד מתבקש – כך האינטרס שאותו הם מבקשים לקדם, הגנה על בעלי הכנף במרחב, יוגשם בצורה מיטבית. אולם אינטרס זה אינו עומד לבדו בחלל ריק; מן העבר השני עומד האינטרס בקידומו של המיזם על מנת להאיץ את השימוש באנרגיית רוח לצורך הפקת חשמל. הוות"ל שקלה את האינטרסים השונים, אלה מול אלה, וגיבשה את החלטתה לאחר שקלא וטריא אל מול כלל הגורמים הרלבנטיים. חזקה עליה ועל היזמים שינתחו את תוצאותיו של הניסוי ביסודיות ובדקדוק, ויפיקו את הלקחים שיידרשו למען הפעלה אופטימלית של טורבינות הרוח. בהקשר זה יוער, כי גם ליזמים אינטרס ישיר בעיצובו של משטר הפעלה שיוביל לפגיעה מינימלית בנשרים ורחמים, אם לא משיקולים סביבתיים, אז משיקולים כלכליים – כל פגיעה שכזו תחייב השבתה של הטורבינות, בדיקה של נסיבות הפגיעה והטמעת שינויים, ככל שיידרשו.

31. מעבר לשאלת תזמונו של הניסוי, העותרים מעלים ספק ביחס לכושרו של מערך הגילוי הטכנולוגי שהקמתו מתוכננת. כאמור, לשיטתם יש הבדלים מהותיים בין תנאי השטח ברמת הגולן, לבין מקומות אחרים בעולם שבהם מערכים שכאלה נוסו בהצלחה. העותרים למדים על הקושי שבהפעלת מערכים מסוג זה, בין היתר, מההתנהלות בחוות טורבינות הרוח באתר 'סירין'. תשובותיהם של המדינה והיזמים לטענות אלה – מניחות את הדעת. תנאי השטח נבדקו ונותחו על-ידי מומחים לדבר (חברת Strix), שביצעו גם השוואות למשטרי הפעלה דומים בעולם. הממצאים נבחנו באופן מעמיק במסגרת הליך התכנון, על-ידי הוות"ל ומומחיה. גם אם נאמר שהיזמים והוות"ל מבכרים את קידומו של המיזם על-פני ההגנה על בעלי כנף – יש ליתן משקל משמעותי לעמדת רט"ג, שהתנגדה למיזם בתחילת הדרך, אך שינתה את דעתה נוכח משטר ההפעלה שהוצג. מצב הדברים באתר 'סירין', יהא אשר יהא (ואין אנו צריכים להידרש לכך בגדרי עתירה זו), אינו מעלה או מוריד לענייננו. כל המעורבים בתכנית להקמת חוות 'רוח בראשית' מודעים לסיכון הפוטנציאלי לפגיעה בבעלי כנף, ומחויבים ליישם את העקרונות שנקבעו במשטר ההפעלה – במלואם. הטענות שלפיהן אכיפתו של משטר ההפעלה נדונה לכישלון, הן טענות מוקדמות שלא ניתן לקבל בשלב זה. אם וכאשר יתגלו בעתיד פערים ופגמים בביצועה של התכנית, יוכלו העותרים להתריע על כך, ולהשמיע השגותיהם, בדרכים המקובלות.

32. אין בידי לקבל גם את טענת העותרים, על אודות סתירה פנימית לכאורה באופן שבו הוגדרו ערכי הסף לפגיעה בנשרים ורחמים. ערך הסף שהוגדר ביחס לבעלי כנף מזנים אלה הוא יעד של אפס פגיעות; על כך אין חולק. זהו היעד שלפיו **מתוכנן** משטר ההפעלה, והוא הקריטריון שלפיו תיבדק יעילותו של המשטר. לצד זאת, נקבע 'מדרג' ב**השלכות האופרטיביות** שנובעות מפגיעה, כך שפגיעה בנשר או רחם אחד **"לא תחייב שינוי/התאמה שאינם מינוריים במשטר ההפעלה"**. מתגובותיהם של המשיבים עולה, כי הסתייגות זו אינה מבטאת הקלת ראש בחומרתה של פגיעה בפרט בודד. היא נובעת מהכרה בכך שפגיעות בודדות עלולות להתרחש כתוצאה של יד המקרה; לא בהכרח כתוצאה מתקלות מערכתיות או ליקויים במשטר ההפעלה. על כן סברו מוסדות התכנון, כי האיזון שבין השיקולים השונים אינו מצדיק לקבוע, כבר בשלב התכנון, חיוב לערוך שינויים מהותיים במשטר ההפעלה, במקרה של פגיעה בודדת. כפי שציינה רט"ג בתגובתה המקדמית, **"הקביעה שפגיעה בנשר אחד ורחם אחד לשנה לא תחשב לסטייה מערך סף משמעה שככל שתיגרם פגיעה כזאת לא תושבת לחלוטין חוות הטורבינות, אלא תהיה זו נקודת זמן לעצור, לבדוק ולתקן את משטר ההפעלה"**. עינינו הרואות, יש משמעות מעשית לערך הסף – פגיעה בנשר אחד או רחם אחד תחייב עצירה, בדיקה, חקירה ויישום של המסקנות. ככל שתתגבש מסקנה לפיה יש בעיה אקוטית במשטר ההפעלה – יִנָקטו הצעדים הנדרשים לשיפור והימנעות מפגיעות נוספות.

33. טענה נוספת בפיהם של העותרים, נוגעת לניגוד עניינים שבו מצויים לכאורה היזמים. גם טענה זו יש לדחות. הדעת נותנת, כי מתבקשת נציגות של יזמי הפרויקט בצוות המלווה. הם אלה ש'ירגישו' את השטח; בידיהם ימצֵא המידע הרלבנטי לצורך הדיונים שיתקיימו במסגרת הצוות. יתר על כן, האינטרס של היזמים בפעילות רציפה של הטורבינות הוא אינטרס לגיטימי; גם הרווח הכלכלי שבצדו. הפקת רווח אינה 'מילה גסה' – זוהי סיבה מרכזית שבגינה יזמים יוזמים ומקדמים פרויקטים שונים, למטרות ציבוריות שונות ומגוונות. נציגות של היזמים בצוות תתרום לאיזונו של הצוות, ותאפשר להם לשמור על האינטרסים שלהם. זאת ועוד, על פני הדברים, הפרדה בין הפעלת הטורבינות להפעלת המערך למניעת פגיעה בבעלי כנף, נדמית כמלאכותית ובלתי-יעילה. הפרדה שכזו סותרת את ההיגיון של משטר ההפעלה, אשר מבוסס על 'מעגל קצר' מזיהוי הסיכון לתגובה אופרטיבית מהירה. לבד מן האמור, היזמים משתפים פעולה עם הגופים הסביבתיים (בדגש על מסמך ההסכמות שגובש עם רט"ג); הם גם השקיעו (ועתידים להשקיע) משאבים רבים לטובת ההגנה על בעלי כנף, לרבות איסוף הנתונים והמחקר שבוצע עד כה. אין מקום להניח, כבר בשלב זה, שהיזמים יפעלו באופן שאינו תקין, על מנת לקדם אינטרס צר שלהם. לא זו בלבד, אלא שהיזמים יהיו חלק מצוות שכולל גורמים נוספים; פעולותיהם תהיינה נתונות לעין בוחנת.

34. אשר לטענות העותרים בדבר פגיעה בשיתוף הציבור, מקובלות עלי תשובותיה של המדינה. ככל שתידרש הקמתם של מבנים ותוספות של אלמנטים שאינם כלולים בתכנית – יֵעשה הדבר כדין, לרבות מתן הזדמנות לציבור להשיג על התוספות. כך גם אין מקום לחייב את הוות"ל לפרט במסגרת התכנית, כבר בשלב זה, את סדרי העבודה של הצוות המלווה. לעת עתה, נקבעו עקרונות כלליים וסמכויותיו של הצוות. כפי טענת המדינה, נושאים שטרם הוסדרו, מקומם בשלב הביצוע ולא בשלב התכנון.

35. בהודעת העדכון מיום 16.5.2019 ציינו העותרים את האירוע שהתרחש לפני שבועות ספורים, ביום 10.5.2019, שבו הורעלו 10 נשרים ברמת הגולן – שמונה מתו, שניים נוספים נפגעו. אכן, כדברי העותרים, פגיעה זו מעצימה את הצורך בהגנה על הנשרים במרחב. סכנת ההכחדה התגברה, יש מקום לנקוט זהירות יתרה. לצד זאת, האירוע מלמדנו, כי הסכנה לנשרים אינה נובעת מטורבינות רוח לבדן. פגיעות מצערות שכאלו עלולות להתרחש, בזדון או בשגגה, עם טורבינות רוח או בלעדיהן. מכל מקום, אין באירוע המדובר כדי להצדיק את עיכוב ביצועה של התכנית, או את הטמעתם של אמצעי הגנה נוספים, יתר על אלו הכלולים בה.

**סוף דבר**

36. העותרים באו לפנינו בשם אינטרס ציבורי חשוב, מהראשונים במעלה – שמירה על אוצרות סביבה וטבע שנשתבחה בהם ארץ ישראל.כאלו הם הנשרים, שמספרם, למרבה הצער, הולך ומצטמצם, עד כדי סכנת הכחדה. לנשרים משמעות סמלית ותרבותית ארוכת שנים, עוד בגמרא כונה הנשר – **"מלך שבעופות"** (בבלי, חגיגה יג, ב). מעבר לסמליות, לנשרים תפקיד מרכזי במערכת האקולוגית ובעולם החי. אלא שמן העבר השני עומד אינטרס חשוב לא פחות, 'קרוב משפחתו' של האינטרס המיוצג על-ידי העותרים – קידום השימוש באנרגיה ירוקה לצורך הפקת חשמל. בהקמתה של חוות 'רוח בראשית' גלומות תועלות רבות: החל בהפחתת זיהום, הגדלת 'סל הכלים' האנרגטי של מדינת ישראל והוזלת עלויות יצור חשמל, וכלה בהשפעות חיוביות על רווחתם של תושבי רמת הגולן. הנה כי כן, שיקולי הגנת הסביבה מצויים בשני צדי המתרס. שטחה של ארצנו צר, ופרויקטים דוגמת התכנית שבמוקד העתירה מעוררים התנגשויות בין אינטרסים שונים, באופן כמעט בלתי-נמנע. במסגרת הליך תכנונו של הפרויקט נבחנו האינטרסים המתנגשים, בוצעו האיזונים הנדרשים, בדגש על הטמעת מערך שתכליתו מזעור הסיכון לפגיעה בבעלי כנף. במכלול נסיבות העניין, נראה כי התכנית מאזנת אל-נכון בין האינטרסים השונים. כמאמר השיר, נקווה מאוד שהכל יהיה בסדר – תנשב הרוח, תחתוך הטורבינה את השמיים; רק בּל נשכח – יש נשר בשמיים.

37. אשר על כן, אציע לחברַי לדחות את העתירה.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  | **ש ו פ ט** |

השופט נ' הנדל:

אני מסכים.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  | **ש ו פ ט** |

השופט א' שטיין:

אני מסכים.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  | **ש ו פ ט** |

לפיכך הוחלט כאמור בפסק הדין של השופט נעם סולברג.

ניתן היום, כ' בסיון התשע"ט (‏23.6.2019).

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| ש ו פ ט | ש ו פ ט | ש ו פ ט |

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

19009630\_O07.docx שצ

מרכז מידע, טל' 077-2703333 ; אתר אינטרנט, [http://supreme.court.gov.i](http://supreme.court.gov.il/)l