

ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה

הנדון: החלטה בעניין תכנית מס חפ/864/ג – חוף הכרמל נופש

ותיירות

מצ"ב פרסום החלטה ביניים בערר מס' 18/16.

הערר נידון, בנוכחות הצדדים, טו' תמוז תשע"ח, (28.6.2018).

1. להלן חברי הועדה:
הגב' אורית קוטב, נציגת שרת המשפטים (יו"ר).
הגב' סיגי בארי, נציגת מנהלת מינהל התכנון.
מר הילל זוסמן, נציג רשות הטבע והגנים.
מר טל אל-על, מ"מ וסגן ראש העיר באר שבע.
2. חברי הוועדה שנעדרו בישיבה:
הגב' שולמית גרטל, מ"מ נציגת שר הבינוי והשיכון.
מר, וגיה כיוף, ראש המועצה המקומית עספיה.

אגף מוסדות תכנון ארציים:

בית השנהב – אגף C בית הדפוס 12, גבעת שאול ירושלים 9548315 טלפון: 074-7578127 מזכירות: 074-7578137/8

אתר אינטרנט: www.iplan.gov.il/moatza דואר אלקטרוני: arr@iplan.gov.il

מדינת ישראל
משרד האוצר
המועצה הארצית לתכנון ובנייה
ועדת המשנה לעררים

העוררת בערר 16/18 : חוף הכרמל נופש ותיירות 89 בע"מ, ח.פ. 51-1391211

-נגד-

- המשיבות :
1. הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז חיפה
 2. הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חיפה
 3. עיריית חיפה

רקע

ערר 16/18 בדבר תכנית לפיתוח חוף הכרמל בחיפה מס' חפ/864'ג

הרקע לדיון

1. ערר זה חודש בהתאם להחלטת ועדת המשנה לעררים במועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן: "**ועדת המשנה**") מיום 11.07.2016.
 2. הערר המקורי, ערר 3/14, הוגש ביום 13.01.2014 בהתאם להוראות סעיף 110(א)(2) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה (להלן: "**החוק**" או "**חוק התכנון והבנייה**"), על החלטת הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז חיפה (להלן: "**הוועדה המחוזית**") מיום 30.09.2013, לפיה לא תאושר התכנית לפיתוח חוף הכרמל בחיפה מס' חפ/864'ג (להלן: "**התכנית החדשה**").
 3. הדיון בערר 3/14 (להלן: "**הערר המקורי**") התקיים ביום 25.12.2014. בדיון בערר המקורי עלה כי העוררת והוועדה המקומית לתכנון ובנייה חיפה (להלן: "**הוועדה המקומית**") מבקשות לבחון הליכי תכנון שיהיו מוסכמים ביניהן. אשר על כן, ביום 11.07.2016 ניתנה החלטת יו"ר הוועדה, כדלקמן:
- "בהמשך לקבלת הודעות עדכון מהצדדים, לנוכח העובדה כי כולם סבורים שראוי לקדם תכנית חלופית ובהסכמת הצדדים, הערר נמחק.
- יחד עם זאת שמורה לעוררים האפשרות לחדש את הערר ככל שהתכנית החלופית לא תקודם. מובהר כי במקרה כזה יהיה על העוררים לפנות לחידוש הערר ללא כל שיהוי."
4. הצדדים קיימו משא ומתן במשך כ-3 שנים, בו ניסו להגיע למתווה חלופי מוסכם, אולם הוא אינו צלח. על רקע זאת ובהתאם להחלטת יו"ר הוועדה מיום 11.07.2016, חודש הערר המקורי, הוא ערר זה.
 5. בתאריך 28.06.2018 שמענו את הערר. לאחר שמיעת הערר ביום 08.07.2018, ביקשנו לקיים דיון נוסף שאליו יוזמן נציג המשרד להגנת הסביבה.

6. בתאריך 13.09.2018 קיימנו ישיבה נוספת ובמסגרתה שמענו את הגב' נורית שטורך נציגת המשרד להגנת הסביבה וקיבלנו את התייחסותה לתסקיר ההשפעה על הסביבה. כמו כן שמענו את העוררת והמשיבים ביחס לדברים אלה.
7. לאחר הדיון, במסגרת החלטת ביניים מיום 10.10.18 ביקשנו לקבל לידינו את תרגום דו"ח Carmel beach development, Haifa, Israel, HR Wallingford, December 2012 (להלן: דו"ח וולינגפורד) שצורף לתסקיר ההשפעה על הסביבה.
8. בתאריך 29.11.2018 הומצא הדו"ח המתורגם לידי הוועדה.

רקע עובדתי ותכנוני:

9. העוררת, חוף הכרמל נופש ותיירות 89 בע"מ (להלן: "העוררת" או "היזמים"), היא הבעלים הפרטיים הרשומים של רצועת מקרקעין, לאורך חוף ימה של חיפה, "קו ראשון לים" הידועים כחלקה 24 בגוש 10740 וחלקות 4 - 10, 12 - 22, בגוש 10742 (להלן: "מקרקעי חוף הכרמל" או "המתחם").
10. על המתחם חלה תכנית מתאר מקומית חפ/864/א', שפורסמה למתן תוקף ברשומות ביום 08.10.1978 (להלן: "התכנית המאושרת" או "התכנית הישנה") ובמסגרתה יועד שטח של כ- 100 דונם להקמתם של, בין היתר, שישה מבנים בני 7 עד 24 קומות עבור מלונות, דירות ושטחי מסחר נלווים.
11. בסעיף 40 להוראות התכנית המאושרת נקבע כי:

"אין להוציא היתרי בניה בחלק הדרומי של התכנית מבניין 5 דרומה, למבנים 1,2,3,4 ובשטחים הצמודים להם כל עוד בעיית רוחב החוף לא נפתרה ע"י תכנית מאושרת ובתנאי שחוף הרחצה בחלק זה של התכנית לא יקטן מ 100 מ' נוסף לטיילת".

12. על פי תמ"א 13/3 / ים-תיכון - שינוי מס' 3 - חופי חיפה וטירת הכרמל (להלן: "התמ"א") נכלל תחום התוכנית במקטע 5 (להלן "המקטע") בו התחום הימי מסומן כתחום שיקום או כתחום הרחבת חוף הים. בהוראות התמ"א צוין בהתייחס למקטע 5 כי במתחם מגדלי חוף הכרמל ניתן יהיה לממש זכויות בניה מתוקף תכנית קיימת אם בחזית המתחם יבוצע ייבוש ים ליצירת חוף רחצה מורחב ושטחי ציבור ברוחב של 100 מטרים לפחות בשילוב עם פעולות ההגנה הדרושות ליצירת אזור מים מוגן.
13. שני מבנים צפוניים (מבין השישה) במתחם כבר הוקמו, ובידי חוף הכרמל נותר שטח קרקע פנוי בהיקף של כ-75 דונם ובו זכויות להקמת ארבעה מבנים בשטח בנייה עיקרי של כ- 65,000 מ"ר (ושטחי שירות נוספים).

קידומה של תכנית חפ/864/ג' בשנים 2001 – 2013

14. כאמור, סעיף 40 לתכנית המאושרת התנה את מתן היתר הבנייה עבור ארבעת המבנים הנוספים בהרחבת החוף באמצעות תכנית. התכנית החדשה המוצעת מושא הערר היא התכנית שנועדה לפתור את בעיית רוחב החוף.

15. ביום 27.1.1999 הנחתה ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים (להלן: "ולנת"ע") את הוועדה המחוזית, להורות על הכנת תסקיר השפעה על הסביבה לחלק המיועד לייבוש בתכנית. כן צוין, כי הוועדה למימי חופין תבחן את התסקיר. ביום 05.12.2001 דנה ועדת משנה לתכניות ג' של הוועדה המחוזית בתכנית, והחליטה, בין היתר, לפנות למשרד הגנת הסביבה לקבלת הנחיות להכנת תסקיר השפעה על הסביבה, לשם אפשרות קידום התכנית בהתאם לסעיף 40 בהוראות התכנית המאושרת.
16. ביום 16.04.2008 החליטה ועדת משנה לתכניות א' של הוועדה המחוזית שלא לאשר את ההנחיות להכנת תסקיר ההשפעה על הסביבה בגבולות המוצעים. הוועדה סברה כי ישנה הצדקה תכנונית וסביבתית לבחון כיחידה שלמה את המקטע הכולל את החלק הצפוני מושא תכנית חפ/864/א' ו-חפ/864/ג' (להלן "החלק הצפוני") ובנוסף את החלק הדרומי של החוף (להלן "החלק הדרומי"), שהוגדר עפ"י התמ"א, ובעיקר את חלקו המסווג כתחום שיקום/הרחבת חוף הים. ביום 08.07.2008 לאור הגשת בקשה לדיון חוזר לפי סעיף 11 ד' לחוק על החלטה זו, הוחלט כי נפל פגם תכנוני וכי יש לשוב ולדון בתכנית במסגרת המליאה של הוועדה המחוזית.
17. ביום 09.09.2008 החליטה הוועדה המחוזית לאשר את הנחיות המשרד להגנת הסביבה בכפוף למספר תיקונים, ביניהם בחינת הצורך על-ידי המשרד להגנת הסביבה לתיקון ההנחיות שניתנו באשר להגדלת תחום התוכנית ולשינוי במיקומו של דורבן הניקוז הקיים; אישור התכנית על-ידי הוועדה המחוזית גם ביחס לחלק ממקטע התכנון ככל שלא יהיה בכך לפגוע ברציפות טיילת החוף; ומימוש זכויות הבנייה מתוקף תכנית קיימת אם בחזית המתחם יבוצע ייבוש ים ליצירת חוף רחצה מורחב.
18. ביום 01.01.2013 הגישה העוררת את תסקיר ההשפעה על הסביבה (להלן: "התסקיר"). התסקיר כולל שלוש חלופות. החלופה שנבחרה כוללת הוספת שלושה שוברי גלים מנותקים באזור התכנית, חיבור בין שובר הגלים המנותק בחוף הכרמל לשובר גלים מנותק חדש שיוקם מדרום לו, והזנת חול חד פעמית בכמות של כ-660,000 מ"ק ברצועת הים שבין שוברי הגלים המנותקים והחוף. לדברי העוררת, החלופה הנבחרת הומלצה לאישור ממספר סיבות ובהן: מהירות הביצוע, פשטות הביצוע, יעילות מוכחת ליציבות קו החוף העתידי לאורך השנים, חסכון בעלויות תחזוקה שוטפת, בטיחות הרוחצים, בטיחות כלי שיט וכיוצא בזה.
19. ביום 25.08.2013 הוגשה חוות דעת מטעם המשרד להגנת הסביבה לוועדה המחוזית, שבה הומלץ לא לקבל את התסקיר ואת החלופה שהוצעה בו, בין היתר מהנימוקים הבאים:
- א. התסקיר שנערך אינו מספק מידע בתחומים מהותיים כמופיע בהנחיות ואשר דרוש להבנת ההשלכות של התכנית על הסביבה, על חופי חיפה ועל המשתמשים העתידיים בחוף.
- ב. בכלל זה חסר מידע פיסי חשוב ורלוונטי הנדרש לצורך הבנת המאפיינים ההידרוגרפיים במצב הקיים באזור התכנית, והצפוי להשתנות במצב עתידי.
- ג. התסקיר, בשל החוסרים שבו, אינו משכנע במידה מספקת כי התכנון המוצע מבטיח יצירת חוף רחצה איכותי ברוחב רצועת חול המתאימה לשמש כחוף רחצה איכותי.
- ד. התסקיר לא מספק תשובה למקור החול להרחבת החוף.
- ה. התסקיר לא מספק תשובה לגבי השפעת הפרויקט על החופים הדרומיים של חיפה.

1. לא ניתן לקבל מסמך שאינו מבטיח כי החופים מדרום, שהם החופים המרכזיים המשרתים היום את תושבי חיפה והסביבה, לא ייפגעו.
2. החלופה המוצעת מתבססת על הארכת שובר הגלים הקיים ויצירת קיר ים באורך של כ- 500 מטר בחזית הים. לדעת המשרד להגנת הסביבה, אין להסכים להאריך את שובר הגלים - כפי שמוצע בחלופה זו, משום שבניית שובר גלים באורך כה רב בים מהווה פגיעה סביבתית כללית. הארכת קיר הים תגרום ליצירת מפרץ שבו איכות המים שבו והיכולת לשמוע על ניקיונו אינם ברורים. כל אלה יפגעו בחוויית המתרחץ והשוהה בי כמו כן, ניתנה בחוות הדעת התייחסות לתנאי הרחצה האופייניים במצב עתידי בקיץ וכי במקרים מסוימים תנאי הרחצה בחוף יהיו מסוכנים.
20. ביום 30.09.2013 דנה הוועדה המחוזית בתכנית ובתסקיר והחליטה לדחות את התכנית, מן הנימוקים המפורטים בהתייחסות המשרד להגנת הסביבה. הוועדה הוסיפה וציינה בהחלטתה כי לנוכח ממצאי תסקיר ההשפעה על הסביבה, שלפיהם קיימת תלות בין החלק הדרומי לבין החלק הצפוני של החוף וכי החלק הדרומי מושפע מהחלק הצפוני, ישנו צורך לתכנן שני החלקים כיחידה תכנונית אחת ולהגשת תכנית אחת הכוללת שני חלקים אלו וכן להכנת תסקיר השפעה הכולל את שני החלקים. עוד צוין כי גם בתמ"א נקבע כי יש לתכנן את המקטע בשלמותו כיחידה תכנונית אחת, כאמור לעיל.
21. הוועדה התייחסה לכך שגם במהלך הדיון סברה נציגת המשרד להגנת הסביבה כי יש להרחיב את גבולות התכנית ופנתה לעיריית חיפה שתצרף לתכנית תחום תכנון מורחב של שני חלקי החוף, ולעובדה שמהנדס העיר הסכים לכך וציין את חשיבות תכנון שני החלקים יחדיו, שלו תהיה העירייה שותפה.
22. הוועדה עמדה על כך שהמקור לחול להרחבת החוף אינו ברור מתוצאות התסקיר ובשל החוסר במקורות חול בארץ קיימת חשיבות ציבורית לשמור על החופים הציבוריים של חיפה הדורשים שיקום, פיתוח ואספקת חול. הוועדה לא השתכנעה כי התכנית תיצור חוף איכותי ברוחב רצועת חול המתאימה לשמש לרחצה. שובר הגלים באורך של כ-500 מטר בחזית הים אינו מתאים לשמש כחזית קדמית של שטח חוף ים בשימוש הציבור הרחב שייעודו לגרום לחוויית הנאה מצפייה במרחב הים. כמו כן הארכת קיר הים תגרום ליצירת מפרץ שלא ברור מה תהיה איכות המים שבו ומה יכולת הניקוי שלו. לסיכום ציינה הוועדה כי היא סבורה שהתכנית אינה מבטיחה שלא תהיה פגיעה בחוף מדרום ושלא תהיה פגיעה סביבתית ופגיעה בבטיחות השחייה ושהיית המתרחצים.
23. ביום 11.12.2013 התיר הממונה על המחוז ליזמים להגיש ערר על התכנית. יחד עם זאת ציין הממונה במכתבו כי החלטת הוועדה המחוזית סבירה וראויה ומבוססת בין היתר, על ממצאי התסקיר ועל חוות דעת המשרד להכנת הסביבה וכי אין במתן רשות הערר כדי להביע הסכמה כלשהי לטענות שהועלו בפניית העוררת.

הליך ערר 3/14 בשנים 2014-2016

24. ביום 13.01.2014 הגישו היזמים ערר לוועדת המשנה לעררים נגד החלטת הוועדה המחוזית מיום 30.09.2013.

25. ביום 03.08.2014 הגיש מהנדס העיר חיפה את התייחסותו לערר שבה נכתב בין היתר כדלקמן:

".... יש היום לבחון את התכנון של המשך הבינוי בצד היבשתי בראייה כוללת, תוך ניצול נכון של המרחב והאפשרויות (לרבות העברת זכויות היזם [בעניינו: העוררת] לשטח מחנה הצבא הסמוך מש"א 7200, המיועד לפינוי). נושא זה אף קיבל ביטוי בתכנית המתאר החדשה המופקדת של חיפה, חפ/2000, הכוללת הוראה כזו, שנדונה ואושרה טרם הפקדת התכנית בוולחוף"..... העירייה פעלה ותמשיך לפעול, יחד עם היזם ורשות מקרקעי ישראל (שהתנגדה בעבר), לבחינת חלופות לבינוי בייתנו מענה תכנוני מיטבי, בראייה כוללת." (ההדגשות אינן במקור).

26. בדיון בערר 3/14 בפני ועדת המשנה ביום 25.12.2014, נכחו נציגי הוועדה המחוזית, נציגי המשרד להגנת הסביבה, נציגי הוועדה המקומית ונציגי העוררת. בהתאם לנרשם מטעם מהנדס העיר חיפה, הוועדה המקומית ציינה בדיון כי בכוונתה לבחון את ההיתכנות של עריכת תכנית להעברת זכויות העוררת למתחם משא 7200 (להלן: "מתחם משא") המצוי ממזרח למקרקעי חוף הכרמל, הוסכם על הצדדים כי ייבחן מתווה להעברת הזכויות. ולצורך כך תפעל הוועדה המקומית בשיתוף פעולה עם רשות מקרקעי ישראל (להלן: "רמ"י") ועם העוררת.

27. אשר על כן, ביום 11.07.2016 החליטה ועדת המשנה להקפיא את ערר 3/14, לנוכח הודעה משותפת של הוועדה המקומית והיזמים בדבר המשא ומתן שהתנהל ביניהן להעתקת זכויות העוררת למתחם משא.

הליכי המשא ומתן בין הוועדה המקומית לחוף הכרמל בשנים 2015-2017

האמור בפרק זה נמסר לנו על ידי הצדדים:

28. על פי הנמסר לנו, במהלך השנים 2015-2016 ניהלו נציגי עיריית חיפה (להלן: "העירייה") ונציגי העוררת משא ומתן, בסדרה ארוכה של פגישות, שבמרכזן נבחנו הדרכים האפשריות להעתקת הזכויות הבלתי מנוצלות של העוררת לפי התכנית המאושרת, ממקרקעיה אל מתחם משא הסמוך. כל זאת, כדי למצוא פתרון שישמור מחד גיסא על זכויותיה הקנייניות של העוררת ויאפשר לה לממש אותן בפרק זמן סביר ומאידך גיסא, יתאים לחזון התכנוני של הוועדה המקומית ושל עיריית חיפה.

29. נמסר לנו כי במסגרת פגישה שהתקיימה ביום 10.04.2016, הגיעו נציגי עיריית חיפה להסכמה עם העוררת על "תמורה" שוות ערך לניוד זכויותיה של העוררת למתחם משא. בתמורה להסכמתה של העוררת להיעתר לבקשתה של העירייה לנייד את זכויותיה ממקרקעיה למתחם, תקודם על ידי העירייה תכנית למתחם משא שתעניק לעוררת זכות אקוויוולנטית לבניית 465 יחידות דיור בבניה רוויה, חלף זכויותיה הקיימות היום להקמת 4 מבנים בצמוד לחוף הים.

30. בהתאם למסוכם בפגישה, בחודש יוני 2016 העבירו נציגי הוועדה המקומית טיוטת הסכם לידי העוררת, לפיו העירייה תקדם תכנית מתאר מקומית שתכלול איחוד וחלוקה מחדש ללא הסכמת בעלים ובמסגרתה יוקצו לעוררת מגרשי בנייה במתחם משא, אשר יאפשרו הקמת 465 יח"ד בבניה רוויה בשטח ממוצע של 90 מ"ר עיקרי, לא כולל ממ"ד ומרפסות, כמו כן נקבע מנגנון התאמות, כך שהיתרה הבלתי מנוצלת של מקרקעי חוף הכרמל תוקנה בתכנית לעירייה.

31. בהתבסס על הסיכום האמור, הגישו הוועדה המקומית והעוררת **הודעה משותפת** למועצה הארצית, בתמיכת הוועדה המחוזית, שעיקריה היו כדלקמן:

- א. הוועדה המקומית והעוררת הגיעו להסכמה עקרונית, כי הוועדה המקומית/עיריית חיפה תקדם תכנית להעתקת זכויותיה של העוררת לפי תכנית חפ/864/א' למתחם משא וכן הושגה הסכמה עקרונית ביחס לשווי הזכויות של העוררת.
- ב. לאור כך שהצדדים מצויים עדיין בשלבי משא ומתן מתקדמים סביב ניסוחו של נייר העקרונות אשר ייתן ביטוי להבנות המסחריות ביניהם, מבוקש לאפשר לצדדים פרק זמן נוסף למיצוי ההליך ביניהם, ולהגיש הודעת עדכון נוספת תוך שישה חודשים.
- ג. לחלופין בלבד, הוסכם כי הערר יימחק, בכפוף לשמירה על זכותה של העוררת לשוב ולהגיש ערר מחדש למועצה הארצית בעניינה של תכנית חפ/864/ג'.

32. לאור הודעת הצדדים החליטה ועדת המשנה ביום 11.07.2016 כי הערר נמחק, אך שמורה לעוררים האפשרות לחדש את הערר ככל שהתכנית החלופית לא תקודם.

33. בין לבין, עוד בשנת 2014 הפקידה הוועדה המחוזית את תכנית המתאר הכוללת לעיר חיפה חפ/2000 (להלן: "**תכנית המתאר**"), המאזכרת בסעיף 6.1.6.1 ה' להוראותיה בפרק העוסק במתחם משא, כי תיבחן אפשרות לניוד יתרת זכויות הבנייה לפי תכנית המאושרת אל כל אחד מהמתחמים המפורטים בתכנית המתאר. בעקבות התנגדות שהגישה העוררת לתכנית המתאר, התקיים דיון בפני החוקר שמונה לשמיעת ההתנגדויות, במסגרתו תמך מהנדס העיר בהעתקת זכויות העוררת למתחם משא.

34. ביום 27.09.2016 החליטה הוועדה המחוזית לתת תוקף לתכנית המתאר ולקבל באופן חלקי את התנגדות העוררת, באופן שסעיף 6.1.6.1 ה' להוראות התכנית יתוקן ויירשם בו, כי תתאפשר העברת זכויות בניה שנותרו בתחום תכנית התכנית המאושרת, כך שלא מדובר עוד בבחינת העתקת הזכויות כי אם במתן אפשרות להעברת הזכויות. בשל העובדה שהליך המו"מ בין העוררת לבין הוועדה המקומית להעתקת הזכויות למתחם משא היה מצוי כבר אז בשלבים מתקדמים, החליטה העוררת שלא לנקוט בהליכים נוספים נגד תכנית המתאר.

35. עוד על פי הנטען בפנינו, במהלך שנת 2017 המשיכו המגעים בין הוועדה המקומית לבין העוררת, וביום 04.09.2017 יזמה הוועדה המקומית פגישה נוספת עם העוררת, שבה מסרה כי בכוונת הנהלת העירייה לקיים ישיבה פנימית בעניין ההסכמות שגובשו במועד קרוב, ולאחר מכן תמסור לעוררת את עמדתה. ביום 13.09.2017, משלא התקבלה כל התייחסות מאת הוועדה המקומית, שלחה העוררת מכתב בו פרטה את השתלשלות הדברים האמורה ודרשה להביא לחתימת ההסכם. העוררת שבה ופנתה ביום 18.01.2018 לוועדה המקומית ודרשה ממנה לחתום על ההסכם שהתגבש במהלך שלוש השנים האחרונות.

36. ביום 14.02.2018 נמסר לעוררת מאת הוועדה המקומית, כי לאחר בחינה חוזרת של הנושא, ומאחר שמדובר בהסכם בדבר תכנון ובינוי בהיקף משמעותי ביותר על מקרקעי רמ"י, מבלי שרמ"י צד להסכם זה, מן הראוי להקדים ולבחון ישירות מול רמ"י את היתכנות הבינוי האמור.
37. בעקבות הדברים האמורים פנתה העוררת לרמ"י. בשיחות בעל-פה עם נציגי רמ"י נמסר לה, כך על פי טענתה, כי מדובר בהליך ארוך ומורכב, בין היתר בשל מחנות הצבא הקיימים כיום במתחם משא, ולא ניתן יהיה לקבל תשובה ביחס להיתכנות הבינוי במועד הנראה לעין.
38. לאור האמור, חודש הערר, והעוררת ביקשה לשוב ולדון בו לגופו.

טענות הצדדים

טענות העוררת – חוף הכרמל נופש ותיירות 89 בע"מ:

39. העוררת מדגישה שהיא בעלים פרטיים של מקרקעין בשטח של כ-100 דונם, עליהם קיימת תכנית תקפה לבניית ארבעה מבנים נוספים, ולא זו בלבד שנמנע ממנה לבנות ולפתח את מקרקעיה, ובכך לנצל את זכותה הקניינית, אלא שהוועדה המקומית עושה בהם כשלה, מונעת מהעוררת לקדם הליכים תכנוניים, גוררת אותה באמתלות כאלה ואחרות, ואף מגדילה לעשות ומשתמשת בהם לצרכיה שלה ללא כל תשלום תמורה.
40. העוררת מבקשת כי תבוטל החלטת הוועדה המחוזית מיום 09.09.2008, ובכלל זאת תבוטל הדרישה להכין תסקיר לקטע שמדרום לדורבן הניקוז. העוררת טוענת, כי בהתאם להנחיות המשרד להגנת הסביבה ניתן היה להגיש תסקיר ותכנית עד דורבן הניקוז הדרומי בלבד.
41. עוד מבקשת העוררת כי הוועדה תדון בתסקיר לגופו של עניין וככל שתמצא לנכון כי יש צורך בהשלמתו או בתיקונו, תורה הוועדה על פיצול התסקיר לשני חלקים ועל הגשתו בשני שלבים באופן שבשלב ראשון תיקבע החלופה העדיפה מבחינה סביבתית ובשלב השני יוגש תסקיר משלים. לחלופין, מבוקש כי ועדת המשנה תורה לוועדה המחוזית לאפשר לעוררת להגיש התייחסות לעמדת המשרד להגנת הסביבה ולשוב ולדון בעניין זה בלב פתוח ובנפש חפצה ובזמן קצר קצוב. העוררת תומכת בקשתה בטעמים כלדקמן:
42. החלטת הוועדה המחוזית בדבר דחיית התכנית נגועה בשיקולים זרים ובחוסר תום לב: נטען כי החלטת הוועדה המחוזית בדבר פסילת התסקיר ובדבר דחייתו המוחלטת של התכנית שנגזרה מכך, נעשתה מתוך עמדה מקדמית שלא לאפשר בנייה במקרקעי העוררת בשל מיקומם, ומתוך רצון להעתיק זכויות אלו למקום אחר, ולא מאחר שהתסקיר עצמו אינו ראוי לאישור. העוררת מציינת כי ראיות לכך הן דבריה של סגנית ראש העיר חיפה בדיון ביום 30.09.2013, לפיהם חופי הים הם נכס חשוב של התושבים, ולכן יש לפעול לכך שרמ"י תתכנן את העברת הזכויות במתחם. כמו כן, נטען כי ככל שאכן קיימים בתסקיר נושאים שיש לתקן או לעדכן, היה על הוועדה המחוזית לאפשר לעוררת לתקן את התסקיר או לבקש חלופות אחרות, אולם הוועדה המחוזית בחרה בצעד קיצוני של דחייה מוחלטת של התכנית.
43. העוררת טוענת כי המדובר בזכויות קנייניות בעבורן שילמה כספים רבים, והתוכנית המאושרת מאפשרת לעוררת לממשן (בכפוף למילוי התנאים המופיעים בה). על כן לא ניתן להחזיק את העוררת כ"בת ערובה" ולמנוע ממנה לממש את זכויותיה, רק הואיל והוועדה

המקומית מעוניינת לקדם תכנית חלופית שבמסגרתה ניתן אולי יהיה לממש חלק מזכויותיה של העוררת.

44. **התנהלות המשרד להגנת הסביבה פגעה באופן חמור בזכות הטיעון של העוררת:** נטען כי המשרד להגנת הסביבה הגיש את חוות דעתו לתסקיר באיחור רב (כתשעה חודשים מהגשתו), וכחודש בלבד לפני מועד הדיון בוועדה המחוזית (שנערך כאמור ביום 30.09.2013), כך שפעל בניגוד מפורש לתקנה 10 לתקנות התכנון והבנייה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשס"ג-2003 (להלן: **"תקנות התסקירים"**), המטילה עליו חובה לתת התייחסות לתסקיר תוך 30 ימים מהגשתו. באופן זה, לעוררת לא ניתן הזמן הראוי ללמוד את הדברים ולשכנע את המשרד להגנת הסביבה שאין ממש בטענותיו, ונפגעה בכך זכות הטיעון של העוררת באופן מהותי, שכן החלטת הוועדה המחוזית מבוססת לכאורה על עמדת המשרד להגנת הסביבה ביחס לתסקיר.

45. העוררת טוענת שבהתאם לפסיקתו המושרשת של בית המשפט העליון מזה עשרות שנים, אסור לרשות לפגוע ברכושו של האזרח, אלא אם-כן ניתנה לנפגע הזדמנות הוגנת להשמעת הגנתו בפני הפגיעה העתידה. זכות הטיעון כוללת בין היתר גם את הזכות לקבל זמן מספיק להתמודד מול נימוקיה של הרשות. נטען כי הגשת התסקיר באיחור כה רב פגעה באופן ממשי בזכות הדיונית והמהותית של העוררת להתמודד עם הטענות של המשרד להגנת הסביבה, ולפיכך מדובר בפגם מהותי היורד לשורש העניין שגם בגינו יש לדחות את החלטת הוועדה המחוזית. כן נטען כי קיימות גם סתירות בחוות הדעת של המשרד להגנת הסביבה, שהרי החלופה הנבחרת גובשה עימו בסדרת פגישות מקדימות.

46. **חוות הדעת של המשרד להגנת הסביבה חסרת סבירות ונעדרת בסיס עובדתי:** התסקיר שהוכן על ידי העוררת לתכנית חפ/864/ג' נערך על ידי מעבדה מקצועית באנגליה, (מעבדת Wallingford), ובהתאם להנחיות שניתנו על-ידי המשרד להגנת הסביבה. העוררת טוענת כי חוות הדעת של המשרד להגנת הסביבה שעל בסיסה נדחה התסקיר, רצופה בטעויות ובאי דיוקים שכן הערות המשרד להגנת הסביבה קיבלו מענה בתסקיר ובדו"חות שנערכו עובר לעריכת התסקיר וצורפו אליו.

47. העוררת מפנה לניתוחו המפורט של המהנדס זאב הוד, שהוצג בדיון בערר המקורי ביום 25.12.2014, ומסקנותיו היו כי הפתרון המוצע בתסקיר הוא פתרון מקובל בארץ ובעולם, כך שלא יגרום לפגיעה סביבתית, ויש בו לתת מענה להרחבת יצירת חוף ברוחב 100 מטרים כנדרש בתוכנית המאושרת. כמו כן, המהנדס טען כי כל ההערות המקצועיות של המשרד להגנת הסביבה מקבלות מענה בתסקיר ובדו"חות שנערכו עובר לעריכת התסקיר וצורפו אליו, וככל שישנן הערות טכניות לתסקיר, אין מניעה להשלים ולתקן אותן בהתאם לתקנות.

48. **החלטת הוועדה המחוזית בלתי מיידתית ובלתי סבירה:** נטען כי החלטת הוועדה המחוזית מיום 30.09.2013, לפיה יש להגיש תכנית אחת ותסקיר אחד הכוללים את החלק הדרומי של תכנית חפ/864/א', היא בלתי סבירה בשל שלוש סיבות עיקריות. הראשונה, כי הוועדה המחוזית קבעה בהחלטה מוקדמת (מיום 09.09.2008) כי בהתאם להנחיות המשרד להגנת הסביבה ניתן לאשר תסקיר ותכנית עד דורבן הניקוז הדרומי לפי הסמכות לפיצול תסקירים לפי סעיף 2 להוראות תמ"א 3/13. השנייה, היא הסתמכות העוררת על החלטת הוועדה המחוזית, כך שהשקיעה מיליוני שקלים בהכנת תסקיר, ו"בזבזה" שלוש שנים בהכנתו. השלישית, היא כי מסקנות התסקיר כלל לא הובנו על ידי הוועדה המחוזית, שכן עולה ממנו

שצפויים אך מספר שינויים מינוריים בין קו החוף הבסיסי (הקיים) לבין קו החוף העתידי של החלופה הנבחרת.

49. **החלטות מוסדות התכנון פוגעות בזכות הקניין באופן פסול ובלתי מידתי:** העוררת היא הבעלים הפרטיים של המקרקעין, בהם שטח פנוי בהיקף של כ-75 דונם, ובו זכויות להקמת ארבעה מבנים בשטח בניה עיקרי של כ-65,000 מ"ר. לטענתה, אין להתעלם מהצורך באישור תכנית להרחבת החוף לצורך מימוש הזכויות ואין למנוע את אישורה של התכנית החדשה משיקולים זרים.

50. לטענת העוררת זכות הקניין שלה כוללת את הפוטנציאל התכנוני הכלול במקרקעין שברשותה, כפי שנקבע בד"נ 4/80 טור נ' **הועדה המקומית פ"ד לב(4) 600-608**. לטענתה, התכנית המאושרת היא דבר חיקוק, ולכן יש לנהוג לפיה בהתאם לכללים שנקבעו ביחס לחקיקה (בהתאם לנקבע ברע"א 3213/97 נקר נ' **הועדה המקומית לתכנון ולבנייה הרצליה פ"ד נג(4) 625, 634**). ובהתאם לפסיקה, פרשנותו של כל דבר חקיקה, תעשה לאורם של חוק היסוד (ע"א 6821/93 **בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי**, פ"ד מט(4) 221, 429; ע"א 1182/92 **הועדה המקומית לתכנון ובניה ירושלים נ' גלעד ברעלי**, פ"ד מט(1), 436).

51. **אי המצאת תשובת הוועדה המחוזית לערר המקורי בטרם הדיון בערר:** העוררת ציינה כי תשובת הוועדה המחוזית לערר המקורי, ערר מס' 3/14, לא נמסרה לה לפני מועד הדיון בפני ועדת המשנה לעררים. רק במועד הדיון, ביום 25.12.2014, גילתה העוררת להפתעתה את דבר הגשת התשובה של הוועדה המחוזית, וגם בכך נפגעה קשות זכות הטיעון של העוררת.

52. **העוררת מתייחסת לגופה של תשובת הוועדה המחוזית לערר המקורי, כדלקמן:** לעניין היקף שטח התסקיר והסתמכות העוררת על החלטת הוועדה המחוזית מיום 09.09.2008, טוענת העוררת כי גם אם הוועדה המחוזית מבקשת לאמץ את חוות דעת המשרד להגנת הסביבה, הדרך הנכונה והמידתית הייתה לבקש מהעוררת להשלים את הפרטים הטעונים השלמה ולא לדחות את התסקיר באופן גורף, ובכך להוריד לטמיון מיליוני שקלים ושנות עבודה רבות, וזאת ללא כל הצדקה. כמו כן נטען כי מתשובת הוועדה המחוזית עולה כי אכן חוות דעתו של המשרד להגנת הסביבה התעכבה בניגוד לדיון. וכן נטען כי בפסילתה את התכנית, הוועדה המחוזית לא פעלה בהתאם לתקנה 6(ד) לתקנות התסקירים המסמיכה אותה להורות כי התסקיר יוגש בשני חלקים, באופן שבחלק הראשון תבחן החלופה העדיפה מבחינה סביבתית.

תגובת המשיבה 1 – הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חיפה:

א. הרחבת חזית אסורה:

53. הוועדה המקומית מתנגדת לכל הרחבת חזית. בכלל זה היא מתנגדת להתייחסות למגעים שהיו בין הצדדים, ואשר ממילא טרם הבשילו כדי הסכמות, לרבות כל טענה בדבר משמעות אותם מגעים, נפקותם וכל הנגזר מהם לשיטת העוררת. הוועדה המקומית טוענת כי הליכים ומגעים שהתנהלו בינה לבין העוררת, אשר מאוחרים להחלטת הוועדה המחוזית מושא הערר, אינם ממין העניין וכל טענה בעניינם חורגת בהכרח מגדרי סמכותה של ועדת המשנה לעררים בהליך זה. בהתאם לכך, לא ראתה הוועדה המקומית לנכון להתייחס לפירוט העובדתי

שהביאה העוררת בכתב חידוש הערר, המפרט את המשא ומתן שהתנהל בין הצדדים, ולטענתה יש להורות לפיכך על מחיקתו של כתב חידוש הערר.

54. הוועדה המקומית מאשרת כי בשעתו הושגה בין הצדדים הסכמה לפיה הערר יושהה, וזאת על מנת לאפשר לצדדים לנהל מגעים לצורך בחינת אפשרות לתכנון חלוף לתכנית חפ/864/ג', נושא הערר. מגעים כאמור אכן נוהלו בין הצדדים אולם טרם נשאו פרי ולפיכך מקובל על הוועדה המקומית כי לעוררת שמורה הזכות לחדש את הערר, בהתאם להחלטת ועדת המשנה. ברם, ההודעה בדבר חידוש ערר, האוחזת 18 עמודי טיעון לצד 15 נספחים נוספים, חורגת מהמוגדר ואין לאפשר כל טיעון על פיה.

ב. טענות לגוף הערר:

55. החלטת הוועדה המחוזית בדבר דחיית התכנית מבוססת בראש ובראשונה על דחיית החלופה שהומלצה בתסקיר, מהטעמים שפורטו בעמדת המשרד להגנת הסביבה. התכנית כללה תסקיר במסגרתו הוצע שובר גלים בגיאומטריה שנועדה לאפשר ייבוש רצועת חוף ברוחב 100 מטר בחזית פרויקט מגדלי חוף הכרמל, ולאפשר כך את המשך פיתוח השטח ומימוש התכנית בדרך של הקמת הבניינים הנוספים. לעמדת הוועדה המקומית, שאיפתה של העוררת בדבר המשך פיתוח השטח, לא יכול לעמוד לבדו ואף לא כגורם ראשון, בבחינת הפתרון הדרוש להגנה על קטע החוף. תכנון המתחם מושא הערר מחייב בחינה סביבתית כוללת ורק על בסיס זה יכול להימצא המענה הנקודתי, ולא להיפך.

56. עמדת הוועדה המקומית היא שנדרשת בחינה של חלופות נוספות אשר ייתנו מענה לקטע שיוגדר מראש בתאום עם מוסדות התכנון והמשרד להגנת הסביבה. דוגמאות מוכרות בארץ ובחופים דומים בעולם מצביעות למשל על פתרון של רצף שוברי גלים מנותקים, כפי שקיים למשל בחופי תל אביב ובמקומות נוספים רבים. אם אכן פתרון כאמור ימצא מתאים, יהא על התסקיר להגדיר את המיקום והעומק המדויק של השוברים, המרחק ביניהם, פרטי ושיטת הבנייה ואורך הרצועה שיש להגן עליה.

57. אין מקום לאפשר את פיצול המתחם למקטעים ולאפשר תסקיר ותכנון רק למקטע אחד, כרצונה של העוררת, וזאת מפאת ההשלכות הסביבתיות מרחיקות הלכת שעלולות להיות לכך על כל קטע החוף. הוועדה המחוזית עמדה על כך בהחלטתה והדבר כבר נקבע גם בתמ"א 3/13 אשר קבעה את הכלל לפיו המקטע יתוכנן בשלמותו, בדיוק מטעמים אלה. לטענת הוועדה המקומית, העוררת אינה משכילה להציג כל הצדקה לחרוג דווקא במקרה זה מהנחיית התמ"א, ואדרבא – דווקא מעמדת המשרד להגנת הסביבה, כפי שגם אומצה בהחלטת הוועדה המחוזית - עולה בדיוק ההיפך.

58. הוועדה המחוזית מצאה כי ממצאי התסקיר בעייתיים ואינם מספקים מענה לסוגיות מהותיות ולבעיות שצפויות בקשר עם ייבוש רצועת ים. בכלל זה ציינה הוועדה המחוזית כי הפתרון המוצע בתכנית שובר גלים ארוך מאוד יהווה מפגע נופי קשה, לצד פגיעה אקולוגית חמורה העתידה אף היא להיווצר כתוצאה מתכנון זה. הוועדה סיכמה החלטתה בכך שהתכנית מייצרת אפשרות לפגיעה בחוף מדרום ופגיעה סביבתית לרבות פגיעה בבטיחות השחייה ושהיית המתרחצים ומשכך אין לאשרה. אשר על כן, אין לקבל את טענת העוררת לפיה הטעם האמיתי העומד בבסיס ההחלטה לדחות את התכנית הוא דבריה של חברת

הוועדה המחוזית בדבר קיומה של אפשרות לניוד זכויות העוררת למקרקעין סמוכים מבלי להידרש לייבוש רצועה מחוף הים. טיעון זה לא נזכר בהחלטת הוועדה המחוזית וחזקת תקינות המעשה המנהלי מצביעה על כך שהחלטת הוועדה המחוזית נסמכה על הנימוקים המנויים בה.

59. אין כל מניעה מצד הוועדה המקומית לבחון את היתכנות מימוש המשך הבינוי בצד היבשתי, בראייה כוללת, תוך ניצול נכון של המרחב והאפשרויות (לרבות אופציה של ניוד זכויות העוררת לקרקע אחרת). אפשרות זו קיבלה ביטוי גם בתכנית המתאר הכוללנית החדשה, חפ/2000, שטרם פורסמה למתן תוקף. כמו כן, המגעים בין הוועדה המקומית לעוררת, בעניין קידום תכנית איחוד וחלוקה המניידת את זכויות העוררת למקרקעי המדינה הסמוכים, שטרם הבשילו לכדי הסכם, הופסקו מעת שהוברר כי רשות מקרקעי ישראל אינה שותפה להסכמות אלה, עובדה שעלולה להיות לרועץ בכל הנוגע לקידום התכנית וההסכמות כאמור.

תגובת המשיבה 2 – הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז חיפה:

א. הרחבת חזית אסורה:

60. הוועדה המחוזית סבורה כי יש לדחות על הסף את כל הטענות החדשות והסעדים החדשים אשר הוכנסו להודעת העוררת בדבר חידוש הליכי הערר. הוועדה המחוזית אינה מתנגדת למתן עדכון עובדתי באשר להתרחשויות לאחר הדין בערר, אך לטענתה לא ניתן להעלות טענות חדשות, להגיש מסמכים וחוות דעת אשר לא הוגשו ואף לא היו קיימים בעת הגשת הערר במקור, להעלות טענות נוספות התוקפות את התגובות שהגישו המשיבות בערר המקורי, ובוודאי שלא ניתן לבקש סעדים אשר לא התבקשו בערר המקורי, כך שהערר המחודש מהווה ערר חדש.

61. לטענת הוועדה המחוזית, בערר המקורי התבקשו שני סעדים בלבד: (1) מתן זכות טיעון בפני הוועדה המחוזית ביחס לחוות הדעת של המשרד להגנת הסביבה; (2) עיגון הוראות בדבר ניוד הזכויות ממקרקעי העוררת למקום אחר. ואולם, בכתב הערר המחודש מבקשת העוררת סעדים שונים בתכלית: ביטול הדרישה להכנת תסקיר לדורבן הדרומי, קיום דיון בתסקיר לגופו של עניין וקבלת החלטה במקום הוועדה המחוזית בדבר פיצול התסקיר, בהתאם לסעיף 6(ד) לתקנות התסקירים.

62. הוועדה המחוזית טוענת כי לא הסכימה להגשת ערר חדש, אלא למתן אפשרות לחידוש הערר הקודם. כך גם עולה מהחלטת יו"ר ועדת המשנה לעררים. הוועדה המחוזית מפנה לעע"מ 9264/10 **חברת נילי נדלן בע"מ נ' עיריית גבעת שמואל** (30.05.2012) לפיו אין להוסיף על ההתנגדות טענות תכנוניות בערר. העוררת טוענת כי המסגרת הדיונית אשר הייתה בפני ועדת המשנה צריכה להישאר אותה המסגרת, והרחבת החזית היא ניצול לרעה של החלטת יו"ר הוועדה (זאת בהתאם לעת"מ 34081-08-17 **עיריית חיפה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה** (פורסם בנבו, 08.03.2018), ערר 19/17 **המועצה הארצית פורדיס מ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה חיפה** (פורסם בנבו, 03.08.2017), ערר 25/16 **המועצה האזורית חוף הכרמל נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז חיפה** (פורסם בנבו, 04.12.2016).

63. לטענת הוועדה המחוזית, העוררת מעלה טענות ביחס לגוף חוות הדעת של המשרד להגנת הסביבה. מעבר לכך שטענות אלה לא הופיעו בערר המקורי בשנת 2013, ויש לדחותן על הסף, בעוד שבערר המקורי ביקשה העוררת לאפשר לה זכות טיעון ביחס לחוות דעת המשרד להגנת הסביבה, בערר החדש, העוררת מבקשת מוועדת המשנה לבטל את חוות הדעת של המשרד להגנת הסביבה ותוקפת את סבירות חוות הדעת ואת הבסיס העובדתי עליה חוות דעת זו מושתתת. כאמור, מדובר בטענות חדשות, וסעדים חדשים, אשר לא הועלו בערר המקורי ומכיוון שכעת העוררת מבקשת שוועדת המשנה תבחן את השיקולים המקצועיים של המשרד להגנת הסביבה ואת נכונות חוות דעת המשרד לגופה, לא ניתן לקיים דיון זה, מבלי לצרף את המשרד להגנת הסביבה כמשיב נוסף לערר. למעלה מן הצורך, צוין כי מוסד תכנון נסמך על חוות דעת גורמי המקצוע שלו, או של משרדי הממשלה האמונים על נושאים מסוימים. משכך, לא נפל פגם בהחלטת הוועדה המחוזית לקבל את המלצות הגוף המקצועי, אשר החוק מינה כגורם מקצועי מייעץ. יתרה מזאת, מעמד המשרד להגנת הסביבה בסוגיה זו הוא כגורם מייעץ ומאשר, גם ביחס לוועדת המשנה ואשר מחובתה להעדיף את חו"ד הגוף הממשלתי המוסמך, על פני חו"ד של יועץ מטעם היזם (עתי"מ 16-06-32533 **אזדרכת חברה להשקעות בע"מ נ' הועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז חיפה** (פורסם בנבו, 31.01.2017)).

ב. טענות לגוף הערר:

64. **לעוררת לא קיים אינטרס הסתמכות באשר להכנת התסקיר:** סעיף 6(א) לתקנות התסקירים קובע כי לא יחליט מוסד התכנון על הפקדת התכנית החייבת בתסקיר בטרם נערך לגביה הליך הערכת השפעה על הסביבה. בסעיף 5(6) לתקנות נקבע כי ההליך האחרון בהליך הערכת ההשפעה על הסביבה הוא דיון בתסקיר כחלק מהדיון בתכנית והחלטה לגביהם ולגבי חוות הדעת בידי מוסד התכנון. בהחלטה מיום 05.12.2001 הפנתה הוועדה המחוזית את תשומת הלב של יזמי התכנית לכך שלא ניתן לקבל החלטות הנוגעות בתכנית שעניינה ייבוש הים ללא הכנת תסקיר והדגישה כי ההפניה לקבלת הנחיות מהמשרד להגנת הסביבה, אין משמעותה כי התכנית המוצעת מקובלת על הוועדה.

65. הוועדה המחוזית טוענת כי הכנת תסקיר נועדה לאפשר למוסד התכנון לקבל החלטה ראוייה בתכנית בהתבסס על תוצאות התסקיר. כדי שיוכל להפקיד את התכנית יצטרך הוא לבחון את השפעת התכנית על הסביבה ולהשתכנע כי לא תהיה לה השפעה שלילית ניכרת על הסביבה. מאליו מובן שלא ניתן לעשות זאת טרם הכנת תסקיר שיבדוק זאת, וודאי שהעוררת לא יכולה הייתה להסתמך על קבלה "עיוורת" של התסקיר שהכינה, עוד טרם בחנה אותו הוועדה. כמו כן, ברי כי בחינת התסקיר מחייבת גם בחינה של הגורם המקצועי הרלוונטי, המשרד להגנת הסביבה, אשר מחובתו לבחון את התסקיר ובמידת הצורך, לדרוש השלמות, תיקונים ועדכונים. עוד טוענת הוועדה המחוזית כי הדרישות בעניין תסקירי השפעה על הסביבה, אינן עניין של מה בכך. מהותן היא שמירה על איכות הסביבה. אין זה סביר שמוסד תכנון יתעלם מסוגיה אשר עלולה להיות לה השלכות מרחיקות לכת, בהיבט הסביבתי, רק בשל המועד בו מועברת עמדת המשרד להגנת הסביבה והתאמתו לתקנות. אם המשמעות של התעלמות מחוות דעת המשרד להגנת הסביבה, היא קבלת תסקיר חלקי אשר הסתמכות עליו עלולה

להביא לנזק כבד לסביבה החופית, מוסד התכנון בוודאי נדרש לשקול זאת, בכל שלב משלבי התכנון.

66. **האפשרות לפיצול מקטעי התכנית:** לאחר הדיון ביום 09.09.2008, שוכנעה הוועדה המחוזית כי ניתן לפצל את המתחם ולכלול בתחום התכנית חלק מהחלקים החופיים והימיים של מתחם מגדלי חוף הכרמל שלגביהם קיימת תכנית מפורטת ומאושרת וכן התייחסות ספציפית בתמ"א. אולם, לאור התסקיר וחוות הדעת של המשרד להגנת הסביבה התחדדה ביתר שאת התלות בין החלק הדרומי לבין החלק הצפוני של החוף, כך שיש צורך לתכנן את שני החלקים כיחידה תכנונית אחת, ולהכין בהתאם תסקיר השפעה הכולל את שני החלקים. גם הוראות התמ"א מורות על הצורך לתכנון המתחם בשלמות. נטעו כי ככלל, הוועדה המחוזית רשאית לשקול מחדש את החלטותיה ולשנות אותן לאור שינויי נסיבות ונתונים שמובאים בפניה, כך במקרה דנן.

67. בעניין זה מדגישה הוועדה המחוזית כי החלופה שבחרה העוררת לא הוצגה בפני המשרד להגנת הסביבה טרם הגשת התסקיר, ואינה תואמת את ההנחיות שקיבלו יועצי העוררת בפגישות טרם הגשת התסקיר. המשרד להגנת הסביבה סבר כי החלופה שנבחרה - שובר גלים באורך כה רב, תהווה פגיעה סביבתית כללית ופגיעה בחוויית המתרחץ והשוהה בים.

68. **הימשכות ההליכים עד לדחיית התכנית:** הוועדה המחוזית מודעת לעיכוב בהגשת חוות דעת של המשרד להגנת הסביבה ומציינת כי לשכת התכנון המחוזית שלחה תזכורות למשרד להגשת חוות דעת. משאלו לא נענו, קבעה הוועדה המחוזית מועד לדיון בתכנית גם ללא חוות דעת המשרד להגנת הסביבה כפי שמתירות התקנות בסעיף 12(א). בתקופה שבין קביעת המועד עד למועד הדיון עצמו הועברה חוות דעת המשרד. על אף אי העמידה בלוחות הזמנים, התייחסה הוועדה המחוזית לחוות הדעת זאת עקב חשיבות מיקום התכנית והחשש לחופים הציבוריים והפגיעה הסביבתית.

69. **התשתית התכנונית בתכנית מתאר חפ/2000:** העוררת טוענת כי אישור תכנית המתאר חפ/2000 נותן בסיס לעיגון של ניווד הזכויות בתכנית החדשה. לטענת הוועדה המחוזית, התשתית התכנונית בתכנית המתאר אינה רלוונטית לתכנית נושא הערר, אשר כלל לא הוגשה כתכנית לניוד זכויות. התכנית נושא הערר היא תכנית לייבוש הים, אשר נדרשת רק לצורך מימוש מבני העוררת במיקום מסוים. דווקא אישור תכנית המתאר מחזק את החלטת הוועדה המחוזית לדחות את תכנית ייבוש הים ולכוון את העוררת לקידום תכנית אחרת לחלוטין מקידום התכנית נושא הערר.

70. **פגיעה בקניין:** בהתייחס לטענה בכתב חידוש הערר באשר לפגיעה בקניין, מעבר להתנגדות הוועדה המחוזית להרחבת החזית בעצם העלאת טענה זו, נטען כי התכנית המאושרת אינה מקנה זכויות לעוררת. זכויות העוררת הן זכויות מותלות, אשר התנאי למימושן הוא ייבוש החוף. החלטת הוועדה המחוזית עסקה בהיבטים הסביבתיים של האפשרות לייבוש החוף. מאחר שייבוש החוף לא אושר סטטוטורית בתכנון מפורט, האפשרות שבמסגרת הליכי תכנון יתברר שהדבר אינו אפשרי, בין אם מסיבה סביבתית, טכנית, או בשל מדיניות תכנונית, היא אפשרות שהיה על העוררת לקחת בחשבון בעת שרכשה את המקרקעין. קניינה של העוררת אינו מצדיק נזק סביבתי בלתי הפיך לחופי העיר חיפה.

71. בסיום תגובתה טוענת הוועדה המחוזית, כי בערר המקורי לא פורט ולו טעם מקצועי תכנוני אחד, המופנה נגד הביקורת העניינית של המשרד להגנת הסביבה ושל הוועדה כלפי התסקיר

שהכינה העוררת. העוררת מציינת כי הדבר נבע מ"לוח הזמנים הדחוק" ומ"מורכבותם של הדברים" (סעיף 33 לערר המקורי). ואולם הוועדה המחוזית מציינת כי החלטתה התקבלה ביום 11.09.2013, ואילו הבקשה לרשות ערר הוגשה ע"י העוררת בחלוף חודשיים – ביום 24.11.13, והערר הוגש ביום 13.01.2014. ניכר אפוא לטענת הוועדה המחוזית כי אין בפי העוררת טעמים ענייניים כנגד החלטת הוועדה.

72. הוועדה המחוזית מדגישה כי החליטה לדחות את התכנית, לא רק בשל הצורך בהשלמת פרט כזה או אחר בתסקיר, אלא מתוך קביעה כי התכנון, ובהתאמה גם התסקיר, צריך לחול על כל המתחם ולהתבצע בשיתוף עם העירייה כיוון שהעוררת אינה בעלת עניין בחלקים הדרומיים של המתחם. הוועדה הגיעה למסקנה כי במקרה זה גובר השיקול של ההגנה ושמירה על החופים לטובת הציבור על השיקול הכלכלי של העוררת. אשר על כן, סבורה הוועדה המחוזית כי יש לדחות על הסף את כל הטענות והסעדים אשר נוספו בכתב חידוש הערר.

תשובת העוררת לטענות הסף לעניין הרחבת החזית:

73. העוררת הגישה תשובתה לעניין טענות הסף של המשיבות בדבר הרחבת החזית בהתאם להחלטות יו"ר ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה מיום 10.06.18 ומיום 21.06.18.

74. לטענת העוררת, דין טענות הוועדה המקומית והוועדה המחוזית בדבר "הרחבת חזית" ו-"טענות חדשות וסעדים חדשים" להידחות על סף. העוררת טוענת כי פירוט ההליכים שאירעו בשנים 2014-2018 נועד להבהיר ברמה העובדתית מדוע נאלצה העוררת לחזור אל ועדת המשנה לעררים, לאחר שהערר המקורי הוקפא למעלה משלוש שנים, ונמחק למעלה משנה וחצי קודם לכן לפי בקשה משותפת של העוררת והוועדה המקומית. כמו כן טוענת העוררת כי פירוט ההליכים נועד להמחיש את עינוי הדין שעברה במשך השנים האחרונות ואת הפגיעה הקניינית החמורה שנגרמת לה, שכן רק לאחר משא ומתן של למעלה מ-3 שנים מול הוועדה המקומית שבמסגרתו השקיעה העוררת סכומי כסף רבים וזמן יקר מפז, ולאחר שקיימה דיונים רבים מול נציגיה השונים והמוסמכים של הוועדה המקומית עד שהתגבש הסכם מחייב להעברת זכויותיה למתחם משא, התחוור לה כי לוועדה המקומית אין כל כוונה להגיע איתה להסכמות. כן נטען, כי פירוט ההליכים נועד להחזיר את מוקד הדיון לתסקיר השפעה על הסביבה המקיף שהגישה העוררת לוועדה המחוזית.

75. אם כן, טוענת העוררת כי פירוט האירועים בשנים 2014-2018 נועד להבהיר ולהדגיש מדוע אין כיום היתכנות להעתקת הזכויות למתחם משא בטווח זמנים הגיוני וקצר, ולכן על מוסדות התכנון לבחון לגופה את תכנית החדשה על שלל חלופותיה ולאפשר לעוררת לממש את זכויותיה המוקנות לה לפי התכנית המאושרת, כפי שהתבקש בסעד העיקרי שבכתב הערר.

76. כמו כן טוענת העוררת כי המונח המשפטי "הרחבת חזית" או "שינוי חזית" מתייחס להעלאת טענות עובדתיות או עילות משפטיות שבעקבותיהן מבוקש **סעד שלא התבקש** בכתב הטענות המקורי של בעל הדין, ואילו במקרה דנן הדבר בדיוק הפוך: העוררת פרשה את מסכת האירועים בשנים 2014-2018 דווקא כדי לתמוך בסעד המרכזי אותו ביקשה בכתב הערר המקורי, והוא **ביטול החלטת הוועדה המחוזית בדבר דחיית התכנית והמשך קידומה של התכנית למימוש זכויותיה במתחם חוף הכרמל**. העוררת תומכת את טענתה זאת בהגדרתו

של אורי גורן בספרו "סוגיות בסדר דין אזרחי" (מהדורה 12, עמ' 146-147). בנוסף העוררת טוענת כי כל הסעדים שהתבקשו בכתב הערר המחודש, התבקשו גם בכתב הערר המקורי, גם אם נדמה שמבחינה עריכתית הם נראים שונים.

77. באשר לתקיפת העוררת את חוות הדעת של המשרד להגנת הסביבה, נטען כי גם בערר המקורי יש התייחסות ישירה לכך, ואף בדיון ביום 25.12.2014 הציגה העוררת את טענותיה המקצועיות נגד חוות דעת זו, וביקשה דחייתה. כמו כן טוענת העוררת כי בדיון שהתקיים, הוועדה המחוזית לא טענה כי העוררת מנועה מלהציג התייחסותה לחוות הדעת וכן לא העלתה את הטענה כי יש לצרף כמשיב לערר את המשרד להגנת הסביבה. העוררת טוענת כי מי שנקטו בדרך בלתי ראויה של שינוי חזית הן המשיבות עצמן: הוועדה המחוזית שינתה את עמדתה ביחס להיקף שטח התסקיר ומביעה כיום עמדה מנוגדת להחלטתה מיום 09.09.2008 בעניין זה, וזאת ללא הצדקה תכנונית. הוועדה המקומית שינתה את עמדתה הן בעניין העתקת הזכויות והן בעניין שטח התסקיר.

דיון והכרעה

הרחבת חזית:

78. בפתח הדברים נבקש להידרש לטענת הרחבת החזית שהעלו המשיבות נגד העוררת. טענה זו מתייחסת הן לשאלת המשא ומתן להעתקת הזכויות של העוררת למתחם משא, והן לכך שהעוררת טוענת נגד חוות הדעת של המשרד להגנת הסביבה לגופה. אכן, האירועים מושא המו"מ בין הצדדים על מתחם משא אינם רלוונטיים לערר בפנינו ואירעו לאחר הגשתו, מה גם שאינם עוסקים בשאלה תכנונית. עם זאת נראה כי הם נטענו אך לשם הצגת מלא התמונה ולשם הצגת העובדות.

79. באשר לטענה כי אין לאפשר לעוררת להידרש לחוות הדעת של המשרד להגנת הסביבה דעתנו כדעת העוררת. כעולה מתשובת העוררת לטענות המשיבות בעניין, בקשתה כי נידרש להחלטת הוועדה המחוזית על דחיית התכנית, ונידרש לחוות הדעת של המשרד להגנת הסביבה לגופה, הועלתה עוד בערר המקורי ועל כן נושא זה מצוי בגדר הערר שבפנינו ולמעשה מצוי בליבת הערר. יתר על כן, מעיון בהשתלשלות העניינים נראה כי אכן היה מקום לתת לעוררת הזדמנות מספקת להתייחס לחוות הדעת של המשרד להגנת הסביבה.

80. השבת הדיון על ידינו לוועדה המחוזית בשלב זה על מנת שהטענות ישמעו בפניה משמעה הארכה נוספת של הליכי התכנון הנמשכים גם כך זמן רב. כפי שכתבה העוררת בצדק (ר' סעיף 83 לבקשה לחידוש הערר) מאחר שאנחנו משמשים מוסד תכנון ורשאים אפוא לשים את שיקול דעתנו במקום שיקול דעתה של הוועדה המחוזית ולדון בתכנית DE NOVO, שמענו אנחנו בהרחבה את הטענות הנוגעות לתכנית לגופה ולתסקיר ההשפעה על הסביבה, ובמסגרת זו את המשרד להגנת הסביבה, את מומחי העוררת ואת כל הצדדים, ונדרשנו לדברים לגופם. בכך גם רופא הפגם הנטען בזכות הטיעון ככל שישנו.

שיקול הדעת בבחינת התכנית:

81. התכנית שבפנינו - תכנית חפ/864/ג' (להלן: "התכנית החדשה") - היא תולדה של סעיף 40 להוראות התכנית המאושרת חפ/864/א' (להלן: "התכנית המאושרת") שבה נקבע כי: "אין להוציא היתרי בניה בחלק הדרומי של התכנית מבניין 5 דרומה, למבנים 1,2,3,4 ובשטחים הצמודים להם כל עוד בעיית רוחב החוף לא נפתרה ע"י תכנית מאושרת ובתנאי שחוף הרחצה בחלק זה של התכנית לא יקטן מ 100 מ' נוסף לטיילת". הוראה זו קיבלה ביטוייה גם בתמ"א 3/13 (להלן: "התמ"א") הקובעת בסעיף 3.5.2: "במתחם מגדלי חוף הכרמל ניתן יהיה לממש זכויות בניה מתוקף תוכנית מאושרת בתנאים כלהלן: בחזית המתחם יבוצע שיקום בחול חופי ליצירת חוף חולי...".
82. תכליתה של התכנית החדשה היא אפוא יצירת רוחב חוף ים, "שלא יקטן מ-100 מטרים נוסף על הטיילת".
83. כבר בראשית הדברים נבקש להבהיר: הדיון בפני הוועדה המחוזית ובפנינו, אינו אך דיון טכני שנועד לבחון האם עלה בידי העוררים לייצר פתרון מעשי לייבוש חוף היס, אלא דיון בתכנית על שלל המשמעויות הנגזרות מכך, לרבות בשאלה האם בפנינו תכנית ראויה. כמוסד תכנון, עלינו לבחון את מכלול השיקולים הגלומים במונח "שיקול הדעת התכנוני" ולהידרש למכלול ההיבטים וההשלכות של התכנית המוצעת הן על הפרט המבקש לעשות שימוש בקניינו והן על הציבור.
84. העובדה שהתכנית בפנינו היא תולדה של תכנית אחרת, מאושרת ותקפה, אינה פוטרת אותנו מחובתנו להפעיל שיקול דעת לגביה. לא בכדי תכנית חפ/864/א' קבעה כי ייבוש היס הוא תלוי "תכנית מאושרת" נוספת. מדובר בתכנית נפרדת ועצמאית.
85. מאחר שענייננו בתכנית נפרדת ועצמאית המובאת לפתחנו לבחינתנו, חובתנו להפעיל שיקול דעת נפרד ועצמאי בבחינתנו אותה וראו לעניין זה את דברי כב' השופטת בייניש בבג"צ 5849/99 פריצקי נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה ירושלים, פ"ד נד(3) 5, 38: "מוסד תכנון שיש לו תפקיד סטטוטורי ייחודי רשאי ואף חייב להפעיל שיקול-דעת מוסדי עצמאי, בעת שהוא ממלא פונקציות מסוימות". הדברים מקבלים משנה תוקף לנוכח העובדה שהתכנית המאושרת אושרה לפני שנים רבות ועל כך עוד נרחיב בהמשך.
86. מובן ששאלת הקמת המבנים, אם וכאשר תאושר תכנית לייבוש החוף, אינה עומדת על הפרק שכן היא הוכרעה במסגרת התכנית שאושרה זה מכבר. אולם, שאלת עצם ייבוש החוף ומלוא השלכותיו של מהלך זה, כן עומדת על הפרק וחובתנו, כמוסד תכנון, להידרש לה, לשקול את מלוא השיקולים הצריכים לעניין, ולבצע אגב כך את האיזונים הנדרשים שכן זו התכנית שמונחת לפתחנו ומסורה אפוא לבחינתנו.
87. השיקולים שעלינו לשקול במסגרת התכנית המוצעת הם שיקולים רחבים ומגוונים וחובתנו להביא את כולם בחשבון. בבג"ץ 440/80 מ' טייג ושות' בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז חיפה ואח' [15], בעמ' 91) נקבע כי "בעשרות השנים האחרונות חלה התפתחות בתכנון העירוני ונפרצה הדרך לקראת מושגים חדשים ורחבים יותר. העיר החלה נתפשת לא רק כמערכת פיסית אלא כמערכת חברתית-כלכלית-פיסית, והתכנון העירוני המודרני בא לשרת גם מטרות חברתיות, כלכליות, אסתטיות ואקולוגיות...". תמונה רחבה זו של שיקולים צריכה להיות בפנינו. גם בע"א 6291/95 בן יקר גת חברה להנדסה ובנין בע"מ נ' הוועדה

המיוחדת לתכנון ולבנייה מודיעין, נא(2) 825 (1997) נפסק כי: "דיני התכנון והבנייה הם אמצעי להשגת מטרות חברתיות, כלכליות, אסתטיות, אקולוגיות ואחרות", ללמדנו על רוחב שיקול הדעת של מוסדות התכנון, וכך גם בבג"ץ (ירושלים) 2920/94 **אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה, עמותה רשומה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה**, נ(3) 441 (1996): "דין התכנון הוא דין דינמי, ובמהלך השנים זכה לממדים ולמשמעויות שלא היו לו בעבר. אין מדובר עוד כבעבר אך בשימושי קרקע למיניהם, אלא בתפיסה סביבתית כוללת של חברה, של כלכלה ושל איכות חיים בעיר ובכפר".

88. העובדה שהעוררת רכשה **קניין פרטי** שהבניה בו מותנית בייבוש הים, גם היא אינה **מחייבת** אותנו **לאשר** תכנית לייבוש הים אלא לבחון אם מהלך כזה הוא ראוי על בסיס מכלול השיקולים הצריכים לעניין. הן התכנית החדשה והן התמ"א **מכירות** באפשרות של יצירת חוץ ים אך הן אינן **מחייבות** את ביצועו אלא קובעות כי הוא יהווה תנאי לבניה, ככל שזו תתבקש. יודגש, כי זכות הקניין אינה שיקול בלעדי, ולעיתים היא נסוגה בפני שיקולים אחרים. אכן, "במקורם נועדו דיני התכנון והבנייה לאפשר ניצול מרבי של הקרקע, תוך פגיעה מינימאלית בזכות הקניין... ואולם, עם השנים התפתחה המודעות לצרכים נוספים לשימוש בקרקע..." (בג"ץ 2683/92 **מכבים - ישוב קהילתי במודיעים נ' הוועדה לבנייה למגורים במחוז המרכז**, מח (1) 535).

89. עוד נפנה לאמור בע"א 1528/05 **רשות הנמלים והרכבות - רכבת ישראל נ' הגב' הדסה אביגדורוב ואח'**, תק-על 2005(3), (אמנם אגב הפקעה לצורך סלילת כביש):

"... הפעלת שיקול הדעת המנהלי בהקשר זה מחייבת עריכתו של איזון ראוי בין ערכים ואינטרסים מתנגשים. על צד אחד של כפות המאזניים מונחת זכות הקניין. על הצד האחר של כפות המאזניים מונח אינטרס הציבור בקיומה של דרך או מסילת ברזל. כפי שצינתי במקום אחר "לבעל הקניין מחויבות חברתית ... לשרת את האינטרס של טובת הציבור" (ע"א 3901/96 הוועדה המקומית לתכנון נ' הורוויץ, פ"ד נו(4) 913, 937; השוו ח' דגן, קניין על פרשת דרכים (תל-אביב, 2005) עמ' 147 ואילך). אכן, דיני התכנון והבניה הם אחד המכשירים החשובים, דרכם מוגשמת האחריות החברתית של הקניין".

וכן: "המקרקעין הם משאב לאומי. כמות המקרקעין אינה ניתנת להגדלה. חיי החברה מותנים ביכולת הציבור לעשות שימוש במקרקעין. כל אלה הופכים את קניין המקרקעין לקניין שממד האחריות החברתית בו הוא חשוב" (ע"א 3091/96, הוועדה המקומית לתו"ב, רעננה נ' הורוויץ, פ"ד נו(4), 913).

90. כסיכום ביניים נאמר אם כן, כי נקודת המוצא בדיוננו היא, כפי שכתבה הוועדה המחוזית בתשובתה, שזכויות העוררת הן זכויות **מותלות**, אשר התנאי למימושו הוא ייבוש החוף. ייבוש החוף עצמו מעולם לא אושר סטטוטורית במסגרת הליכי תכנון, והתכנית הנדונה היא זו שבמסגרתה סוגיה זו נבחנת. לכן האפשרות שהדבר יתברר כבלתי אפשרי, בין אם סביבתית, טכנית, או כמדיניות תכנונית ושהתכנית תידחה, היא אפשרות שהיה על העוררת לקחת בחשבון בעת שרכשה את זכויותיה במקרקעין. יוסף, בהקשר זה, כי השטח בבעלות העוררת **אינו שטח התכנית** אלא שטח הסמוך לה. התכנית חלה בתחום הים ושטח זה כלל אינו בבעלות העוררת. גם לנושא זה נתייחס בהמשך הדברים.

91. עוד ראוי להתייחס בהקשר זה לטענת העוררת הנסמכת על ד"נ 4/80 **טור נגד הוועדה המחוזית (להלן: "פס"ד טור")**. העוררת טוענת, כי פסק דין זה מצביע על כך שהפוטנציאל התכנוני של המקרקעין שנרכשו על ידה הוא נתון שיש להתחשב בו. לטעמנו, אין הנדון דומה לראיה. פסק דין טור עוסק בשאלה של איחוד וחלוקה ותשלומי איזון ושאלה אם לצורך כך יש להתחשב בשינוי הייעוד. לענייננו רלוונטית עמדת הפסיקה הקובעת כי אין זכות קנויה להליכי תכנון:

"כאמור, נקודת המוצא לדיון היא כי אין לאדם זכות קנויה שמקרקעיו יושבחו עקב תכנית. "קיומה של חברה מאורגנת מצריך תכנון פיזי שמחייב לעיתים פגיעה בזכויות קנייניות לטובת הציבור" (בג"ץ 10242/03 אורי מילובלובסקי נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, נח(6) 673); וראו גם: בג"ץ 16/50 איגרא-רמא בע"מ נ' מועצת עירית תל-אביב, בתור ועדה מקומית לבנין ולתכנון ערים (פורסם בנבו, 24.11.2005): "ועדות התכנון עירית תל-אביב, פ"ד ה' 229, 233 (1950); ע"פ 377/87 קלקא נ' מדינת ישראל, פ"ד מא(4) 673, 681 (1987)). כך במיוחד כאשר לקרקע מאפיינים ההופכים אותה לבעלת תועלת מיוחדת לציבור. לאור השיקולים התכנוניים שהוצגו אין מקום להתערב בניסיון רשויות התכנון לשמור על האינטרס הציבורי החשוב של הגנה על הסביבה החופית" (בג"ץ 9402/03 **יוסף בוכניק נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה** (פורסם בנבו, 18.03.2007) (להלן: "**עניין בוכניק**").

92. עוד נקבע בעניין בוכניק: "תובעים הם מן הרשויות שיקצו להם ... את הזכות לפתח את קרקעותיהם מקום בו פיתוח הקרקע מוגבל משיקולים של אינטרס הציבור ... נקודת המוצא לבחינת טענותיהם של העותרים צריכה להיות כי אין לו לאדם זכות קנויה להיכלל בתכנית משביחה". וגם ע"א 483/86 בירנבך נ' הועד המקומית לתכנון ולבניה, ת"א-יפו, פ"ד מב (3): (1988) 228, 234 "אין זכות מוקנית להיכלל בתוכנית בכלל ובתוכנית משביחה בפרט".

93. זאת ועוד, הפסיקה אף הכירה באפשרות של ועדות התכנון לשנות את החלטותיהן כאשר יש בכך צורך, כך למשל בעע"מ 2418/05 **צ'רלס מילגרום נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה**: "על פי ההלכה ועדות התכנון מוסמכות לשוב ולדון בהחלטותיהן כאשר השתנו הנסיבות מאז קבלת ההחלטה הראשונה או כאשר יש מקום להעריך את הנסיבות הקיימות הערכה חדשה מטעמים חשובים הנעוצים בטובת הציבור".

94. דברים אלה רלוונטיים לענייננו מכוח קל וחומר: אכן, התכנית המאושרת יצרה אצל העוררת ציפייה ותקווה לכך שייבוש החוף יתאפשר ויסלול את הדרך להקמת מבנים נוספים על מקרקעיה אלא שכאמור, מימוש זכויות הבנייה הותנה בהכנת **תכנית** לייבוש החוף על מלוא המשמעויות של עריכת תכנית כמפורט לעיל. במסגרת בחינתה של התכנית עלינו להעריך את הנסיבות הקיימות ולבחון אם הן השתנו מאז עריכת התכנית המאושרת. יתרה מזו – מדובר בהכנת תכנית שאינה במקרקעי העוררת כי אם במקרקעין סמוכים. הפסיקה דלעיל עניינה היעדרה של זכות קנויה להיכלל בתכנית משביחה והיא נכונה אפוא מכוח קל וחומר שעה שענייננו בטענה לזכות לשינוי ייעודם של מקרקעין **סמוכים**.

95. היות שמירת הסביבה החופית אינטרס ראשוני ובעל משקל גדול נלמדת מסעיף 1 לחוק שמירת הסביבה החופית, שעניינו מטרותיו של החוק. לא כל חוק מתחיל בפרק המעגן, בכתובים, את מטרותיו. חוק הסביבה החופית מתחיל בפרק של "מטרות", מכריז בכך על תכלית החקיקה, חוסך מאיתנו את הצורך לתור אחריה ומבהיר שנקודת המוצא והעיקרון הזוכה לבכורה בתכניות שבתחום הסביבה החופית, הוא עקרון השמירה על סביבה זו.

"מטרות חוק זה הן:

- 1) להגן על הסביבה החופית ואוצרות הטבע והמורשת שבה, לשקם, ולשמרם כמשאב בעל ערכים ייחודים וכן למנוע ולצמצם במידת האפשר פגיעה בהם.
- 2) לשמור את הסביבה החופית והחול החופי ולתועלת ולהנאת הציבור ולדורות הבאים.
- 3) לקבוע עקרונות והגבלות לניהול, לפיתוח ולשימוש בני קיימא של הסביבה החופית".

96. דברי ההסבר לחוק אף הם מדגישים זאת:

"חוף היס הוא משאב טבע ייחודי בעל חשיבות לכלל הציבור, הנחשב בישראל, כמו בשאר העולם, משאב בעל ערך מיוחד. הסביבה החופית ומשאבי הטבע המצויים בה משמשים את הציבור למטרות פנאי ונופש, ומהווים "ריאה ירוקה" של המדינה כולה. רצועת החוף של ישראל לאורך חופי היס התיכון עשירה במיוחד במגוון ערכי טבע ונוף, שהם חלק חשוב של נכסי המדינה ותושביה, ובעלי משמעות ערכית וכלכלית בתחומים רבים, ובכלל זה בתחום התיירות. כדי למנוע פגיעה בלתי הפיכה במשאבי החוף, מוצע לקבוע בחקיקה הוראות האוסרות פגיעה בסביבה החופית והמסדירות את הפעילויות והשימושים המותרים בהם באופן שיבטיח שימור משאבי החוף להנאת ולתועלת הדור הזה והדורות הבאים, בין השאר, בדרך של קביעת השיקולים המנחים שעל רשויות המדינה לשקול בבואן להתיר שימוש או פעילות בתחום חוף היס".

97. עוד מלמדים אותנו דברי ההסבר, כי החוק נועד להתגבר על מצב של הגנה חלקית בלבד למימי החופין שניתנה על בסיס ההסדרים החקיקתיים הקודמים. החוק – מעצם חקיקתו – נועד להרחיב את ההגנה, וזאת לנוכח העובדה שתמ"א 13 והקמת הוועדה למימי חופין מכוח חוק התכנון והבניה לא מנעו את העלייה בפעילות הפיתוח והבניה בקרבת חוף היס.

"הסביבה החופית, כמו הקמתה של הוועדה למימי חופין וכן תכנית המיתאר הארצית לחוף היס התיכון (תמ"א 13), שאישרה הממשלה ב-1983, שנקבעה מכוחו, אלא שהסדרים אלה הם חלקיים בלבד. על אף הסדרים אלה ניכרת כיום מגמה של עליה בפעילויות פיתוח ובניה לאורך החוף בקרבתו. גם כאשר פעילויות אלה אינן קשורות באופן ישיר והכרחי לחוף היס. פעילות זו גרמה וממשיכה לגרום לסביבה החופית פגיעה וזקקים רבים, חלקם בלתי ניתנים לתיקון ולשיקום. כך למשל, הקמת מיתקנים ימיים גורמת לעצירת תנועת החול החופי, ועל ידי כך לצמצום ניכר ברוחבם של חופי הרחצה; בניית מבנים והקמת

גדרות בקרבת קו החוף מקטינה את תחום החוף הנגיש לציבור ומגבילה את אפשרות ההנאה של הציבור בכללותו מרצועת החוף; הבניה המסיבית על חוף הים ובקרבתו מכרסמת בשטחים של חופי הרחצה העומדים לרשות הציבור הרחב, גורמת לחסימת המבט לים ומונעת זרימה חופשית של אוויר הים".

98. התכנית שבפנינו צריכה להבחן בראי חוק שמירת הסביבה החופית. בסביבה החופית, קובע עבורנו המחוקק, היכן מונח כובד המשקל התכנוני ומהו השיקול העיקרי שאנחנו נדרשים לבחון. התכנית המאושרת אושרה ביום 8.10.1978 לפני 40 שנים, הרבה לפני חקיקתו של חוק השמירה חופית וברי שמאז אישורה חלו תמורות רבות בראיה התכנונית הכוללת בישראל, בפרט בכל הנוגע לחופי הים. האמירה בדבר תכנית לייבוש החוף נאמרה אפוא בעת אחרת. ואולם, התכנית הנדונה בפנינו כפופה לעקרונות חוק שמירת הסביבה החופית ומחייבת אותנו להידרש אליו ולבחון את התכנית לאורו. בעניין זה נקבע בבג"ץ 318/75 **רוברט חדג'ס נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה**, חיפה, (2) 133 (1976): "רשות תכנון רשאית מבחינה עקרונית לשנות את דעתה, אם לטובת האזרח ואם לרעתו, כאשר השתנו הנסיבות מאז קבלת ההחלטה הראשונה (ראה בג"צ 123/64, [1]; בג"צ 162/76, [2], ואחרים), וכן היא יכולה להעריך את הנסיבות הקיימות הערכה חדשה, אם היא מוצאת לנחוץ לעשות כן מטעמים חשובים הנוצצים בטובת הציבור." כל שכן את ענייננו בתכנית חדשה המובאת בפנינו ומצריכה את אישורנו.

99. עלינו לשים את האינטרסים השונים על כפות המאזניים ולראות מי מבניהם גובר, אך זאת תוך שמלכתחילה יש להקנות משקל יתר לאינטרס החופי.

100. במהלך הדיון בפנינו וגם מתסקיר ההשפעה על הסביבה שהוגש במסגרת הליכי התכנון (עוד נרחיב אודותיו בהמשך) עולה עמדת היזמים ולפיה התכנית מקדמת את שמירת הסביבה החופית, שכן היא מרחיבה את החוף ומייצרת רצועת חוף בת 100 מטרים, שכיום אינה קיימת (ר' עמוד 67 לתסקיר).

אולם, שלא כנטען, התכנית אינה משמרת את הסביבה אלא **פוגעת** בה, כהגדרתו של החוק.

101. החוק מגדיר פגיעה כדלקמן:

"פעולה של אדם בסביבה החופית, לרבות כל אחת מהפעולות המפורטות בפסקאות (1) עד

(6) להלן, הגורמת לשינוי ניכר במהלך ההתפתחות הטבעית או בשימור של הסביבה

החופית:

(1) פגיעה במערכות אקולוגיות המתקיימות בסביבה החופית;

(2) פגיעה בטבלאות גידוד ומסלע, במערות ובמצוקים טבעיים, בדיונות חול ובאזורי

שפך של נחלים, המצויים בסביבה החופית;

(3) פגיעה בקו המגע בין הים ליבשה ושינויו;

(4) פגיעה בזרימה ובתנועה הטבעית של החול החופי ומי הים;

(5) גרימת סיכון או נזק לאזורי מחיה של מיני צומח או בעלי חיים ולרבייתם בסביבה

החופית;

(6) פגיעה באתרי מורשת ועתיקות כהגדרתם בחוק העתיקות, הנמצאים בסביבה

החופית;"

102. ברי כי ריבוי שוברי הגלים משנה את הזרימה ואת תנועתם הטבעית של החול החופי ומי הים. כן ברי שקו החוף והים – על פי התכנית – לא יהיה זה הטבעי, אלא אחר, ושהתכנית אינה משמרת את "קו המגע בין היבשה לים" כפי שהוא בצורתו הטבעית והמקורית. זאת מעצם טיבה של התכנית הבאה לייבש חלק מהים. גם אם הגיאומטריה של קו החוף לא תשתנה, מיקומו של קו החוף ברור שישתנה. בעוד החוק מדבר בלשון של "שימור" באה התכנית ומבקשת לדבר בלשון של "שינוי". לפיכך, לא ניתן לומר שהתכנית מבקשת לקדם את תכלית החוק. זאת ועוד, בחינת תסקיר ההשפעה על הסביבה (שאודותיו נרחיב בהמשך) מצביעה על השלכות שונות לייבוש על הסביבה הטבעית, שחלקן לא ידוע (ר' למשל עמ' 62 לעניין ההשלכה על עולם החי), משכך נראה כי לא ניתן לבסס טיעון שלפיו התכנית "משמרת" את הסביבה החופית, אלא נקודת המוצא היא שהסביבה נדרשת לשלם מחיר בגינו של הייבוש המוצע.

103. זאת ועוד, בתסקיר נטען כי ב"שטח התכנית לא נמצאו ערכי טבע ייחודיים" (עמ' 62). אפשר שקביעה זו, על רקע הקבוע בסעיף 11(1) לחוק שמירת הסביבה החופית ולפיו החוק נועד "להגן על הסביבה החופית ואוצרות הטבע והמורשת שבה, לשקם, ולשמרם כמשאב בעל ערכים ייחודיים", היא שהולידה את הסברה המוטעית כי התכנית אינה פוגעת בסביבה החופית. נראה שהיזמים פירשו את הסעיף כך שיש לדאוג לשימור של משאבים בעל ערכי טבע ייחודיים בלבד, ועל כן, בשל העובדה שבשטח התכנית "לא נמצאו ערכי טבע ייחודיים" לכאורה, אין צורך לשמרו. לצד העובדה שהקביעה המהותית לא הוכחה כאות, מדובר בפרשנות חוק שגויה, לטעמנו. להבנתנו, ומתוך קריאה של דברי ההסבר לחוק, יש להתייחס למכלול הסביבה החופית כמשאב בעל ערך ייחודי **מעצם מהותו**, ולפיכך, כל פגיעה בסביבה החופית היא פגיעה במשאב בעל ערך ייחודי.

104. משכך, מאחר שמדובר ב"פגיעה" ב"משאב בעל ערך ייחודי", שאלה היא אם הפגיעה מוצדקת ואם התכנית נועדה לתכלית ראויה כך שנוכח לאשר בשלה תכנית לייבוש הים.

105. לאחר שבחנו את הדברים ושמענו את הצדדים בדיון, לא מצאנו מה התכלית המצדיקה את ייבוש הים. אמנם, אם ייבוש הים ייווצר חוף רחצה רחב יותר (פרטי או ציבורי – נושא שלא הובהר עד תום), אלא שלא הוצג בפנינו **צורך** כזה. וודאי שלא חוף מורחב שמחירו הוא פגיעה בקו החוף הטבעי ובסביבה החופית.

106. יודגש עוד: הגם שחוק הסביבה החופית מגדיר את "תחום חוף הים", כתחום של 100 מטרים שיימדד מקו החוף לכיוון היבשה ומקו החוף לכיוון הים, יצירה מלאכותית של 100 מטר של חוף אינה כשלעצמה, הוכחה לכך שהתכנית משרתת את הסביבה החופית. החוק נועד להבטיח את **שימור** תחום חוף הים אך לא **לייצר** רצועה של חוף על חשבון הים, באמצעות ייבושו ויצירת השלכות על הסביבה הטבעית אגב כך, שחלקן לא ידוע.

107. באופן אמיתי נראה כי התכלית שלשמה נועד ייבוש החוף אינה יצירתו של חוף רחצה נרחב יותר אלא, הקמת ארבעת המבנים במקרקעי העוררת. הדברים עולים גם מדו"ח וולנינגפורד שלפיו: "מטרת הפרויקט ... לקדם הגדלה של רוחב החוף אשר תאפשר בנייתם של מלונות נוספים ושל התשתית הקשורה בכך" (עמ' 1 של נספח א'). ההצדקה בהקמת המבנים אינה לפתחנו והיא נבחנה, כאמור, במסגרת התכנית המאושרת. עם זאת, השאלה אם הקמתם מהווה תכלית מספקת לייבושו של הים נתונה לבחינתנו כאמור. בעידן של חוק שמירת הסביבה החופית, התערבות בוטה בסביבה החופית על ידי ייבושו של הים צריכה להישמר

למקרים חריגים וייחודיים שתועלתם ציבורית. כך, הוכר הצורך בייבוש הים לצורך הקמת נמל או לטובת הגנה על המצוקים מחשש שמא יקרו. מדובר בצרכים ברמה הלאומית, שחיוניותם אינה מוטלת בספק. הגנת המצוק נועדה למנוע את קריסתו וקריסת מבנים שעליו ועל כן בלית ברירה ולאחר עריכת סקרים מקיפים והליכי תכנון קפדניים, אישרו מוסדות התכנון את השינויים הנדרשים בחוף ובים. בחלק מהמקרים התחייבו הגופים המבצעים לבצע הזנה מלאכותית של חול על בסיס קבוע על מנת לפצות במידה מסוימת על הנזק ארוך הטווח של הפרויקט. לא זהו המצב בענייננו.

108. לפיכך, לא מצאנו כי ישנה תכלית ראויה לייבוש החוף המצדיקה את המחיר ונראה כי בנסיבות אלה דין הערר, כמו גם התכנית, להידחות.

109. חרף האמור, לא ביקשנו להסתפק בדברים וביקשנו להידרש לתסקיר ולבחון האם יש בו כדי ללמדנו כי בנסיבות העניין ניתן בכל זאת להטות את הכף לטובת שיקולים שאינם סביבתיים. בחינת התסקיר, רק חיזקה את עמדתנו ושכנעה אותנו כי ההשלכות הסביבתיות של ייבוש החוף לא ידועות והגם שנראה כי נמצא המענה ההנדסי להרחבת חוף הים ל-100 מטרים, מכלול ההשפעות הסביבתיות של מהלך זה אינו ידוע ומטריד.

תסקיר ההשפעה על הסביבה – חשיבותו והחוסרים שבו:

110. הוועדה המחוזית אמצה את עמדת המשרד להגנת הסביבה וקבעה על פיה כי יש לדחות את התסקיר. צודקות המשיבות הנסמכות על עת"מ 32533-06-16 **אזדרכת חברה להשקעות בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז חיפה** (פורסם בנבו, 31.01.2017), שם נקבע כי הנטייה היא לקבל את ההמלצות של הגוף המקצועי, אשר החוק מינה כגורם מקצועי מייצג. עם זאת מובן ששיקול הדעת בעניין זה שמור לוועדה, וכך נקבע בעניין **אזדרכת**: "הלכה עמנו כי מוסד תכנון רשאי להעדיף את חוות הדעת של הגורמים והמומחים מטעמו". "רשאי" ולא "חייב".

לפיכך לא הסתפקנו בהתייחסות המשרד להגנת הסביבה ונדרשנו לתסקיר בעצמו.

111. כאמור, עבודת מוסדות התכנון נדרשת להביא בחשבון שיקולים מתחומים מגוונים, המבטאים את השפעתם הרחבה של תוצרי ההליכים התכנוניים על חיי האדם ודמותה של הארץ. ביניהם ניתן למנות שיקולים שעניינם כלכלה, תחבורה, חברה, צדק חלוקתי, ביטחון, ועוד רבים אחרים. בין כל הנושאים המגוונים האלה, שלעיתים מכוונים לפעולה בכוונים סותרים ומחייבים הכרעה ואיזון ביניהם כלול גם נושא איכות הסביבה כנושא הנמצא בליבת שיקול הדעת התכנוני ומחייב הידרשות לו. כל שכן בתחום הסביבה החופית. בנושא זה אמר הנשיא לשעבר ברק:

"האדם הוא חלק מסביבתו. הוא מקיים עם סביבתו יחסי גומלין. הוא משפיע על סביבתו והוא מושפע ממנה. הקרקע, המים, האוויר הם היסודות לקיום האנושי. במסגרתם "מנהלים הפרט והחברה את כל מעגל חייהם" (השופט אור בבג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות [1], בעמ' 62). הם הבסיס לקיום הפיזי. הם הבסיס לקיום הרוחני. איכות החיים נקבעת על-פי איכות הסביבה. אם לא נשמור על הסביבה, הסביבה לא תשמור עלינו. מכאן החשיבות הרבה – לכל פרט ופרט

ולחברה ככלל – בשמירה על איכותה של הסביבה שבה מתנהלים חיינו. "איננו מדברים עוד – כבעבר – אך בשימושי קרקע למיניהם, אלא בתפיסה סביבתית כוללת של חברה, של כלכלה ושל איכות חיים בעיר ובכפר" (השופט מ' חשין בבג"ץ 2920/94 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה, עמותת רשומה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה [2], בעמ' 454-455). אכן, אחד האתגרים החשובים ביותר של ימינו (בעולם ובישראל) הוא זה של איכות הסביבה" (מתוך בג"צ 4128/02 אדם טבע ודין נ' ראש ממשלת ישראל ואח' פ"ד נח(3) 503).

112. השאלה היא מה היקף התשתית העובדתית הראויה בנושא הפגיעה הסביבתית הצפויה שחייבת להיות מונחת בפני מוסד התכנון בבואו להידרש לתכנית הזו, כתנאי מקדים לקידומה. העוררת טוענת כי התסקיר, במתכונתו הנוכחית, מהווה "כרטיס כניסה" מספק, שמצדיק את המשך קידום התכנית, תוך שליחת העוררת, ככל שנדרש, להשלמות ולתיקונים. הוועדה המחוזית טוענת שהתסקיר במתכונתו הנוכחית לא מאפשר את המשך בחינת התכנית.

113. תסקירי השפעה על הסביבה מעוגנים בתקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשס"ג-2003. בתקנות אלה נקבעו המקרים בהם חלה חובה להגיש תסקיר השפעה על הסביבה, הנושאים אותם יכלול התסקיר, סדרי הגשתו, הביקורת על ממצאי התסקיר וכן הלאה. רלוונטי לעניינו סעיף 2 לתקנות המגדיר את המקרים בהם חלה חובה להגיש תסקיר :

"על מגיש תכנית מהסוגים המפורטים להלן, להגיש תסקיר השפעה על הסביבה למוסד התכנון :

(1) תכנית מקומית, תכנית מיתאר מחוזית חלקית בעבור שטח מוגדר או תכנית מיתאר ארצית חלקית בעבור שטח מוגדר, שכל אחת מהן עוסקת באחד או יותר מנושאים אלה: תחנת כוח למעט מיתקן פוטו-וולטאי ששטחו אינו עולה על 750 דונם, שדה תעופה, נמל, מעגנה, בית זיקוק, אתר לטיפול או לסילוק פסולת מסוכנת, ייבוש שטחים בים או בימה ;

(2) תכנית, שלדעת מוסד התכנון, יש בביצועה כדי לגרום להשפעה ניכרת על הסביבה והעוסקת באחד או יותר מהנושאים שלהלן, או חלה באחד מהאזורים שלהלן או בחלק מהאזור :

(א) אזורי תעשייה שבתחומם מותרת פעילות העלולה לזהם את הסביבה, קו חשמל של מתח על או מתח על-עליון, מרכזי תחבורה יבשתיים עתירי פעילות, מקומות לאסיפות המוניות, מרכזי ייצור, אחסון או שינוע של חומרים מזהמים או מסוכנים, אתרי כרייה או חציבה ;

(ב) אזור בעל רגישות סביבתית גבוהה בשל משאבי טבע או נוף, לרבות חוף, ים, ימה, נחל ואזור החדרה ;

(ג) אזור החשוף למפגעים סביבתיים העלולים לסכל את ביצועה של התכנית או להשפיע השפעה ניכרת על פעילות המוצעת בה ;

(3) תכנית אשר לדעת מוסד תכנון, יש בביצועה השפעה ניכרת על הסביבה, ואולם לא יחליט מוסד תכנון אם יש בביצועה של תכנית השפעה ניכרת על הסביבה אלא לאחר

ששמע את עמדת היועץ הסביבתי בענין או שחלפו 21 ימים מהמועד שביקש מוסד התכנון מהיועץ הסביבתי לחוות את דעתו בענין, לפי המוקדם מביניהם."

114. בבג"צ 9409/05 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנה על הסביבה נ' הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של תשתיות לאומיות, פ"ד סד(2) 316, קבעה כב' הנשיאה בייניש, כי "תסקיר ההשפעה על הסביבה נועד, בראש ובראשונה, להביא בפני מוסד התכנון הבוחן את אישורה של תכנית מסוימת את המידע הרלוונטי בנוגע להשפעותיה הצפויות של התכנית על סביבתה. המידע המובא בתסקיר ההשפעה על הסביבה הוא נדבך חשוב ביותר בתשתית העובדתית עליה נדרש מוסד התכנון לבסס את החלטתו באם לאשר תכנית העומדת בפניו. העמדתו של המידע המובא בתסקיר בפני מוסד התכנון מאפשרת, אפוא, למוסד התכנון לקבל החלטה נבונה ומושכלת יותר."

115. בחנו את התסקיר לעומקו. את ההנחיות שניתנו, את שיש בו ואת שאין בו ולהלן נתייחס לדברים.

אופן עריכת התסקיר – הכבדה על הקורא:

116. אחד הנספחים המשמעותיים לתסקיר הוא דו"ח שנערך על ידי חברת וולינגפורד (להלן: דו"ח וולינגפורד). דו"ח זה מחזיק 308 עמודים כתובים אנגלית. הגם שמדובר בדו"ח משמעותי, ההפניות אליו מהתסקיר עצמו נותרו כלליות, ללא ציון מספרי עמודים, ללא הפניה לסכמה או דיאגרמה מסוימת ופעמים מבלי לציין אף את הפרק הרלוונטי, כך שעל הקורא לחפשה בין 308 עמודי הדו"ח.

כך למשל (דוגמאות אחדות): בעמוד 16 בתסקיר ישנה הפניה לפרק באורך של 26 עמודים כך שאין הפניה נקודתית לעמוד או לקבוצת עמודים העוסקת בנושא מסוים. יתרה מזאת, שם הפרק כפי שמופיע בהפניה הוא שגוי ואינו זהה לשם הפרק בדו"ח. כך גם בעמוד 18 בתסקיר, ישנה הפניה מוטעית נוספת לפרק האמור. בעמוד 21 ובעמוד 22, ישנה הפניה מוטעית לפרק אחר הפרוס על 18 עמודים. בעמוד 46 ישנה הפניה לסכמה כלשהי מבלי להפנות לעמוד בו היא מופיעה. ההפניה הקיימת היא לפרק שפרוש על 49 עמודים, כאשר בכל העמודים הללו לא נמצאה סכמה עם שם זהה לזה שבהפניה שבתסקיר. הרחיבה במיוחד ההפניה בעמוד 47, שמפנה את הקורא לחפש את "סכמה 2" בדו"ח וולינגפורד כולו, כך שיש למצוא אותה בין 308 עמודי הדו"ח.

117. שיטת עבודה זו עומדת בסתירה מוחלטת לסעיפים 9.1-9.3 בהנחיות לתסקיר שקבעו כדלקמן:

9.1: יש לתעד ביצוע הנחיות אלה בתסקיר בפורמט המקל על הקריאה וההבנה.
9.2: יש לכלול סיכום של מידע טכני, מפות, תשריטים, דיאגרמות ומידע רלוונטי אחר, באופן שיאפשר הערכה של השפעות וסיכונים משמעותיים ע"י הרשויות והציבור...
9.3: יש להדגיש את המרכיבים החשובים ולהפחית במידת האפשר את העיסוק בחומר רקע."

פורמט זה אינו מקל על הקריאה וההבנה ואף חמור מזה, מקשה עליה. ההפניות הכלליות מהתסקיר למסמכי הרקע לא מאפשרות באופן אמיתי הערכה של ההיבטים והסיכונים הסביבתיים.

118. חרף האמור, בתאריך 10.10.18 הורינו על תרגום הדו"ח ובהתאם נדרשנו גם לתוכנו. מקריאת התסקיר והדו"ח מצאנו כי הוא מבטא את הנחת המוצא המוטעית של העותרת כפי שהוסבר לעיל. דומה שהתסקיר בכללותו, מושתת על ההנחה ששאלת אישור התכנית אינה מוטלת בספק, ושהשאלה היחידה שיש לבחון היא באיזה אופן תובא התכנית אל הפועל. התסקיר כמעט שלא עוסק בהשלכות הסביבתיות של התכנית המוצעת, והנספח המרכזי שלו, דו"ח וולינגפורד, עוסק כולו בפתרונות שיבטיחו, **מבחינה הנדסית**, יצירה של חוף ברוחב מאה מטרים והישארותו כזה לאורך זמן.

119. אלא שלא כך צריכים להיות פני הדברים. כאמור, היקף שיקול הדעת של הוועדה אינו מוגבל לשאלה "כיצד" יש לאשר את התכנית החדשה ועליה לדון באופן יסודי "האם" יש לאשרה.

120. נדגים את הדברים: מטרת דו"ח וולינגפורד הוגדרה בעמ' 1 של נספח א': "מטרת הפרוייקט היא לפתח את החזית הצמודה מזרוע לשובר-גלים הקיים המנותק מהחוף, במטרה לקדם הגדלה של רוחב החוף אשר תאפשר בנייתם של מלונות נוספים ושל התשתית הקשורה בכך". עוד נכתב בעמ' 3 של תקציר המנהלים: "המטרה העיקרית של מודל התפתחות קו החוף הייתה להשיג תכנית שתבטיח שרוחב החוף הנדרש המינימלי של 100 מ' יישמר". כך גם הוגדרו הקריטריונים להערכת התוצאות של החלופות המוצעות בעמ' 9 של נספח ה': "המטרה העיקרית ... היא לשמר רוחב כולל רחב יותר של החוף (לפחות 100 מ')...". עוד על מטרת הדו"ח נמצא גם בעמ' 24 של נספח ה': "המטרה העיקרית ... היא לשמר רוחב כולל רחב יותר של החוף (לפחות 100 מ') בין קו המתאר של מפלס היום הממוצע לבין קו הבניינים הקיים והעתיד". דהיינו, תכליתו של הדו"ח היא תכלית הנדסית.

121. על אף התרשמותנו שדו"ח וולינגפורד עוסק באופן מעמיק ורציני בסוגיות שעולות בו ותוקף את הסוגיה ההנדסית ממגוון היבטים ועל סמך מגוון מודלים החוזים את קו החוף העתידי, ממצאי הדו"ח על פרקיו ונספחיו השונים אינם מספקים מענה לסוגיות ההשלכות הסביבתיות ואלה מופיעות בקצרה בלבד בתסקיר עצמו כפי שיפורט להלן.

היעדר דיון מספק בפער שבין חלופת האפס לחלופות המוצעות – השלכות התכנית לעומת מצב של היעדר ייבוש:

122. בתסקיר הזכרו חמש-עשרה חלופות לביצוע התכנית ונדונו שלוש חלופות שנבחרו על ידי כותבי התסקיר כמוצלחות ביותר (להלן: **החלופות המוצעות**) וזאת בהתאם להנחיות המשרד להגנת הסביבה. "חלופת האפס", זו שמשאירה את המצב על כנו, לא נבחנה כלל ולא שימשה מקור להשוואה אל מול החלופות המוצעות. זאת בניגוד להנחיה 1.0.1 לתסקיר הקובעת כי: "המערכת הסביבתית הקיימת היא נקודת המוצא לחיזוי ההשפעות הסביבתיות בעתיד".

123. אנחנו מוצאים בעניין קושי רב ודומה כי הסיבה לכך נעוצה באותו הכשל שעליו עמדנו לעיל והוא הנחת המוצא כי התכנית עוסקת רק בשאלה כיצד לממש התכנית ולא האם היא ראויה.

124. תקנה 8(ב)(2) לתקנות התסקירים קובעת שיש לבחון את היתרונות והחסרונות של התכנית ביחס לסביבה לרבות "החלופה שלא לבצע את המוצע בתכנית". הפסיקה מלמדת שבמקרים

בהם ישנה השפעה ממשית על הסביבה, הדיון על "חלופת האפס", קרי, שאלת נחיצות התכנית והשפעות קבלתה או אי קבלתה, הוא דיון שחייב להתקיים. יובהר, כי גם אם אין הכרח להכתיר את הדיון שציפינו למצוא בתסקיר בכותרת "הפער מחלופת אפס", ציפייתנו הייתה כי התסקיר יידרש להשוואת החלופות הנדונות לאפשרות של הותרת השטח במצבו הטבעי, וזאת על מנת ללמוד את גודל ההשפעה של התכנית על סביבתה. דבר זה לא נעשה.

125. ראו לעניין זה שרית דנה ושלוש זינגר **דיני תכנון ובנייה** 275 (2015). עוד ראו הדיון בפס"ד בעניין סלילת כביש 16, בג"ץ 3917/14 **פורום הארגונים למען יער ירושלים ו-10 אחרים נ' הועדה הארצית לתכנון ולבניה תשתיות לאומיות** (פורסם בנבו, 17.12.2014), שם עסק בית המשפט בצורך ובחשיבות ההשוואה בין הסביבה "עם הכביש" "וללא הכביש", גם אם המצב "ללא הכביש" לא הוגדר במפורש כ"חלופת אפס". עוד ראו עע"מ 3189/09 **החברה להגנת הטבע נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה** (פורסם בנבו, 02.07.2009). בענייננו לא נבחן כלל המצב של "אין ייבוש" לעומת "יש ייבוש", אלא נבחנו חלופות שונות של הייבוש זו מול זו. כותבי התסקיר לא עסקו כמעט בשאלת הצידוק של התכנית, נחיצותה ומחירה. כתוצאה מההנחה השגויה שהשאלה היחידה העומדת לפתחם של מוסדות התכנון היא "כיצד" לאשר את התכנית, נראה שכותבי התסקיר לא נדרשו למכלול השיקולים הסביבתיים באופן ממצה כפי שיובהר להלן.

ההכרעה בין החלופות המוצעות והחלופה הנבחרת:

126. פרק ב' של התסקיר (עמ' 49-45) שכותרתו "ההשלכות הסביבתיות של החלופות לתכנית המוצעת" עוסק בהשוואה בין שלושת החלופות המוצעות. התסקיר כולל פירוט קצר מאוד בנוגע לכל חלופה (להלן: **בחינת החלופה/בחירת החלופות**), שלאחריו טבלה המשווה ביניהן בצירוף שורות סיכום קצרות (להלן: **הטבלה המשווה**).

127. חלופה 1 עוסקת בהרחבת החוף ע"י פיזור חול. חלופה 2 עוסקת בהרחבת החוף בעזרת שובר גלים תת-ימי. וחלופה 3, היא החלופה הנבחרת, עוסקת בהרחבת החוף בעזרת שוברי גלים מנותקים.

128. במבט כללי, הניתוח המוצע בפרק קצר זה הוא רזה ודל, מבוסס על מדדים שאופן הערכתם לא ברור והאופן בו נקבע משקלו של כל מדד נשאר גם הוא בגדר תעלומה. בסופו של הניתוח מצוין שחלופה 3 נבחרה משום ש"עולה בברור" (עמ' 49 לתסקיר) שהיא עדיפה על החלופות האחרות אך מסקנה זו אינה ברורה כלל ועיקר שכן האופן שבו משוקללים הרכיבים נותר עלום.

129. **נדגים את הקשיים המתוארים בהתאם למדדים המופיעים בטבלה המשווה בעמ' 49 לתסקיר:**

(א) **השפעה על קו האופק:** בטבלה המשווה נקבע כי בחלופה 1 – "אין השפעה", בחלופה 2 – "השפעה מינורית" ובחלופה 3 – "יש השפעה". היקפה של ההשפעה לא נדון במסגרת בחינת החלופה עצמה, אלא בהקשר הבטיחותי – העובדה שבשל היותו של שובר הגלים בולט לעין ניתן יהיה להיזהר מפניו. ההשלכה הנופית לא מנותחת על ידי עורכי התסקיר. לא מצאנו בתסקיר ניתוח מעמיק העוסק בהשפעה על קו האופק ועל הנוף הנשקף למתרחץ או למביט מרחוק, אשר תחת מרחב פתוח של הים הנפרש מולו "זוכה" לחוויה

אחרת, של "קיר אבנים" העולה מן הים. אמנם, לא מדובר בשובר גלים אחד ארוך, כפי שהעירה העוררת בצדק, אלא בשלושה שוברי ים, ובכל זאת, מדובר בהשפעה על באי החוף ובעיקר על המתרחצים וזו ראויה, בתסקיר הבוחן את ההשלכות הסביבתיות ולא רק ההנדסיות, לדיון מעמיק. יש לציין שבפרק ד סעיף 4.7 נכתב שמטווח הראיה הקרוב ההשפעה של שובר הגלים "ברורה ובולטת" ועל כן ראוי היה שהיבט זה ינותח לעומקו במסגרת בחינת החלופות.

יתר על כן, במסגרת ההערכה המסכמת נראה כי מדד זה נתפס לדעת כותבי התסקיר כמדד שולי, שהרי, החלופה הנבחרת זוכה להערכה הנמוכה ביותר בתחום ללא הסבר מדוע.

(ב) **בטיחות המתרחצים:** בטבלה המשווה נקבע כי בחלופה 1 – "אין השפעה", חלופה 2 – "מסוכן למתרחצים" וחלופה 3 – "השפעה חלקית". חלופה 2 נדחתה עם הטיעון "לא מומלץ בגין בעיות בטיחות", אך החלופה הנבחרת גם היא לא הטובה ביותר בהיבט זה. שוב יש חוסר הלימה בין המדדים לבין ההסתמכות על תוצאותיהם בעת השקלול הסופי.

(ג) **רוחב אזור מים לשחייה:** במסגרת הדיון בכל אחת מהחלופות סוגיה זו לא נדונה כלל. יתרה מכך, אין לדעת מהו המשקל שניתן למדד זה וכיצד נקבע אותו משקל, משום שחלופה 3, שאינה החלופה הטובה ביותר במדד זה ("מוגבל חלקית" בטבלה המשווה), היא החלופה שנבחרה.

על אף שהתסקיר עצמו שתק בסוגיה זו דו"ח וולינגפורד עסק בה. בנוגע לחלופה הנבחרת נכתב כי היא: "מקטינה את שטח השחייה הזמין" (עמ' 16 לנספח ה'). על כן, גם בכל הנוגע להיבט זה, אימוץ החלופה הנבחרת מעלה שאלות.

(ד) **נסיגת קו החוף לאורך השנים:** במסגרת הדיון בכל אחת מהחלופות, נמצא כי נושא זה נדון בבחינת חלופה 1 ו-3 ובחלופה 2 הוא לא נדון כלל. אין לדעת אפוא על סמך מה נקבע בטבלה המשווה כי בחלופה 2 מתקיימת "נסיגה חלקית". במדד זה, בדומה למדדים שהוצגו לעיל, לא הוסבר מהו המשקל שניתן לו וכיצד משקל זה נקבע. אמנם הדו"ח מפנה לסכמה 2 של דו"ח וולינגפורד, אלא שלא ברור לאיזו סכמה הכוונה (כאמור לעיל) וממילא נדרש ניתוח של הדברים בתסקיר עצמו ולא די בהפניה כללית.

(ה) **תחזוקת החוף:** בטבלה המשווה נקבע כי חלופה 1 נדרשת ל"תחזוקה מלאה", חלופה 2 ל"תחזוקה חלקית" וביחס לחלופה 3 נקבע כי "אין צורך בתחזוקה". חלופה 1 נדחתה על בסיס מדד זה. בחלק העוסק בבחינת חלופה 2 סוגיה זו לא נדונה כלל, כך שהמסקנה שנדרשת ל"תחזוקה חלקית" לא מבוססת דיה. כאמור, החלופה הנבחרת, חלופה 3, היא העדיפה על פי הטבלה בהיבט זה.

נראה כי כותבי התסקיר העניקו למדד זה משקל רב, שהרי מדד זה הוא הגורם המרכזי לדחייה של חלופה 1 ולקבלתה של חלופה 3. אולם, הקביעה כי ביישום של חלופה 3 "אין צורך בתחזוקה" מוטלת בספק לאור הכתוב בניתוח שנערך לחלופה זו שם נכתב: "אינו מחייב בהכרח תחזוקה שוטפת" (עמ' 48 בתסקיר), "**בדרך כלל** ההשקעה בבניית המערכת הזו היא חד פעמית" (שם). לא זו אף זו, במקום אחר בתסקיר ישנו סעיף שעוסק ב"תחזוקה רב שנתית של שוברי הגלים בחלופה 3" (עמ' 52). הצורך בתחזוקה מוזכר עוד בפרק ה' של התזכיר, "הצעה להוראות התכנית" (עמ' 68). דומה אפוא כי האמירה הפסקנית שלפיה אין צורך בתחזוקה בחלופה זו אינה ברורה מאליה.

(ו) **השפעה על החוף בעת בניית שוברי גלים**: הסוגיה מוזכרת בהערה קצרה וללא פירוט בבחינת תחלופה 3 בלבד.

למדד זה ניתן משקל רב, שכן, בסיכום נקבע כי מדד זה מהווה יתרון עיקרי של החלופה הנבחרת. גם ביחס למדד זה, אין בפנינו הנמקה מדוע ניתן לו משקל רב כל כך ביחס למדדים אחרים, וזאת במסמך שמטבעו נועד לבחון לא רק השלכות קצרות מועד כי אם השלכות לטווח ארוך.

(ז) **דרגת האפקטיביות על נתוני התכנון**: נושא זה לא עולה בבחינת החלופות כלל ומאופן הניסוח ישנו קושי להבין במה דברים אמורים. החלופה הנבחרת, הוגדרה כבעלת "אפקטיביות מלאה" מבלי להגדיר מהי אותה אפקטיביות נדרשת ובאיזה אופן חלופה זו עונה על כך.

130. בסיכום הטבלה נכתב ש"עולה בברור" כי חלופה 3 "עולה בקריטריונים על החלופות האחרות", וכי "עיקרי היתרונות" של חלופה זו הם "ביציבות לאורך זמן ללא צורך בתחזוקה שוטפת, בטיחות למתרחצים והשפעה קטנה בזמן העבודות" (עמ' 49 לתסקיר). כמוסבר ביתר פירוט לעיל, המדדים לא נבחנו לעומק בבחינת החלופות, אין הנמקה מדוע הוענק משקל רב למדדים מסוימים ולאחרים לא הוענק משקל כלל והמסקנות אליהן הגיעו כותבי התסקיר לא משתמעות בהכרח מבחינת החלופות או מהטבלה המשווה.

פירוט והערכה של ההשפעות הסביבתיות

131. נדרשו לעיל לפרמטרים אשר שימשו את עורכי התסקיר לקביעת החלופה העדיפה בעיניהם. נידרש עתה לבחינה שנעשתה בתסקיר בדבר ההשפעות הסביבתיות. נראה כי דיון זה בתסקיר, נעשה **במנותק** מבחינת החלופות שכן הסוגיות הסביבתיות כמעט לא שימשו את עורכי התסקיר בעת הערכת החלופות ולא זכו להיבחן כמדדים לצורך קביעת החלופה המועדפת (כל שכן לצורך בחינה, שלא בוצעה, בדבר הפער מחלופת האפס). יתרה מזו – נראה כי הדיון בהשפעות הסביבתיות דל כשלעצמו (עמודים 55-67 בתסקיר).

132. בפרק ד' של התסקיר נדרשו היזמים לעסוק בפירוט בהערכה של ההשפעות הסביבתיות. בפרק הקצר שבתסקיר חסר מידע רב והוא לא עומד בדרישות שנקבעו בהנחיות לתסקיר ההשפעה על הסביבה, הגם שמדובר בתכנית המבקשת להתערב בסביבה החופית, לייבשה ולייצר קו חוף חדש. זאת **כפי שיוצג בדוגמאות להלן**.

133. סעיף 4.4.2 בהנחיות לתסקיר קובע:

"הצג את ערכי הטבע בים ובתי הגידול העלולים להיפגע כתוצאה מביצוע התכנית. יש לפרט את ההשפעות הצפויות והאמצעים למניעתם בהיבט הביולוגי והאקולוגי על קרקעית הים ובחופים רלוונטיים. יש לבחון באופן מעמיק ולדון בהשפעות צפויות של שמורת הטבע שקמונה ביבשה ובים. באם צפויות השפעות שליליות כלשהן יש להציע דרכים לבטלן או לצמצמן."

134. ואולם, בעמודים 62-63 העוסקים בכך בתסקיר נמצאו חוסרים. כך למשל, בעניין ההשפעה על צבי הים, חיה המוגדרת ע"י הארגון הבינלאומי לשמירת הטבע (IUCN) כמין בסכנת

הכחדה. כותבי התסקיר ציינו שאזור חוף הכרמל הוא האזור שבו ישנה הצפיפות הגבוהה ביותר של הטלות צבי ים בחופי הארץ. שטח התכנית עצמו דל יחסית בהטלות, כך לפי התסקיר, אך בחוף עצמו (שמורת שקמונה) ישנה צפיפות גבוהה מאוד של הטלות. כאמור, ההנחיות חייבו את עורכי התסקיר להידרש גם לשמורת שקמונה.

135. התסקיר קובע כך: "סביר להניח שאופי החוף ישתנה עם ביצוע התכנית במידה משמעותית ולכן שכיחות ההטלות תשתנה אף היא. קשה גם לקבוע באיזו מידה הנקבות שימנעו מהטלה בחוף זה, יעברו להטיל בחוף סמוך שיתאים יותר לצרכיהן... פעילות אינטנסיבית של בני אדם עלולה כמובן לפגוע באפשרות הטלה של צבי ים...". על כל אלו שתק התסקיר ולא הוסיף. אין פירוט של ההשפעות הצפויות ואף אין פירוט של האמצעים שינקטו למניעת ההשפעות הללו כפי שנדרש. הפסקה הקצרה שנכתבה בנושא רחוקה מלהיות "דיון מעמיק" לא ביחס לשמורת שקמונה ואף לא ביחס לשטח התכנית. למעשה, מלבד ההצהרה שהתכנית תגרום נזק לחברת צבי הים באזור, לא נאמר דבר.

136. דוגמה נוספת היא השלכת הסדימנטציה והסעת החול על הסביבה האקולוגית שהוזכר תחת אותו סעיף (עמ' 62 לתסקיר). כך נכתב בעניינו בתסקיר: "אופי הסדימנט הוא אחד הגורמים האקולוגיים העיקריים שקובעים את חברות החי והצומח הימיים. הצטברות חול מאחורי שוברי הגלים תשנה באופן מהותי את האקולוגיה בתחום התכנית. סביר שרוב בעה"ח שנמצאים בשטח עכשיו יחדלו להתקיים ובמקומם יתבססו כנראה חברות בע"ח אחרות המותאמות לסדימנט חולי ולתנועת מים חלשה יותר".

על פני הדברים מדובר בקביעה דרמטית – שינוי אופי הצמחייה ובעלי החיים בחוף. זאת בקרבה לשמורת טבע. למרות קביעה זו, אין בתסקיר דיון במשמעויותיה כנדרש בפרק ההנחיות.

137. אמנם עורכי התסקיר סבורים ש"בשטח התכנית לא נמצאו ערכי טבע ייחודיים והמצאי הביזטי שם אינו שונה מזה שמאכלס בתי-גידול דומים לאורך חופי הארץ" ואפשר שלכן, לשיטתם, סוגיה זו אינה דורשת התייחסות מיוחדת, אלא שכאמור מדובר בשינוי הקיים וההשלכות של שינוי זה חייבות להיבחן. זאת ועוד וכפי שהוסבר לעיל (ר' הפרק העוסק בחוק שמירת הסביבה החופית), לנוכח ערכיות חוף הים ככזה, בהיותו משאב מוגבל, התעלמות זו אינה יכולה לעמוד.

אפשר גם שהנחת המוצא של העוררת, שלפיה שאלת חלופת האפס והיעדר כל ייבוש כלל אינה על הפרק, היא שהובילה לכך שדיון זה נעדר מהשיח ומהערכת החלופות.

מקורות החול

138. סוגיית מקורות החול אמורה להיות חלק משמעותי מהתסקיר. מפאת חשיבותה ראוי לייחד לה למעשה פרק נפרד. סוגיה זו היא בלבת התכנית - בבחינת תנאי שאין בלתו - שכן ללא מקורות חול, אין לתכנית כל היתכנות.

139. תקנה 8 לתקנות התסקירים קובעת:

"תסקיר יכלול מידע מקצועי מלא ומדויק, וכן את הממצאים הנובעים ממנו, בעניינים המפורטים להלן, כולם או חלקם בהתאם לסוג התכנית, רמתה, היקפה ופירוטה:

...

(ב) משאבי הטבע כגון קרקע, מים ואנרגיה, שינוצלו לביצוע התכנית;
(ג) תשתיות שיידרשו לצורך ביצוע התכנית כגון תחבורה, אספקת מים ואנרגיה, מיתקני קליטה וטיפול בשפכים ובפסולת."

140. על פי עמוד 50 לתסקיר, התכנית מחייבת הזנת חול בכמות של 500,000 מ"ק. עם זאת, הדיון שהתקיים בפנינו ביום 13.09.2018 (ועדת המשנה לעררים, להלן: "הדיון") שיקף בצורה ברורה עד כמה נושא זה לא נבדק לעומק והמענה שמציעים העוררים בתחום זה לא נשען על בדיקת היתכנות למציאת מקור החול המתאים.

141. ידוע כי חול היס הוא משאב מתכלה המצוי במחסור. כפי שגם הסביר לנו היועץ מטעם העוררת, מקורו של החול בישראל מגיע מאזור הדלתא במצרים באמצעות זרמי היס. אולם, בשנות השבעים של המאה העשרים, עקב הקמתו של סכר אסואן נקטע מהלך זרימתו החופשית של הנילוס, החול נערס בסיני וזרימתו לחופי ישראל הואטה. כתוצאה מכך מואצת הבליה של קו החוף, הקרקע החופית נכבשת בידי היס, מתערערות ההגנות החופיות ונגרמים נזקים למערכת האקולוגית בים. נוסף על הפגיעה בזרימת החול, גובר והולך השימוש בחול לצרכים שונים: כחומר גלם בסיסי בענף הבנייה והסלילה וכחומר מילוי לחופים שעברו בליה.

142. העוררת ציינה בדיון בפנינו כי ישנם מקורות חול מתאימים והתייחסה למפרץ חיפה או לחלופין לאזור נמל אשדוד או אשקלון, ואולם, נציגת המשרד להגנת הסביבה גבי נורית שטורן הסבירה בדיון בפנינו כי היתכנותם של מקורות אלה כלל לא נבחנה, לדבריה: "כשרוצים לקחת חול מהים צריך לעשות תכנית וצריך לבדוק את ההשלכות של זה ... אין מצב שלוקחים היום חול סתם ככה מהים ... התסקיר לא סימן מאיפה, לא אמר מה צריך לעשות כדי לראות איך לוקחים משם חול, לא בחן בכלל את ההקשר והמשמעות של לקיחת חול ...". כך למשל, הוכן תסקיר ייעודי לעניין מקורות החול כאשר גובשו התכניות להקמת נמל חיפה (תמ"א 2/1/ב/13 – תכנית מתאר ארצית למקורות החול ולעבודות החפירה להקמת "נמל המפרץ" ונמל הדלק). יתרה מכך, ציינה גבי שטורן כי החול במפרץ חיפה מיועד לשיקום חוף דדו: "[העוררים] התייחסו לחול שנמצא על שובר הגלים בהיקף של 450.000 מטר קוב ... החול הזה מיועד לשיקום, זה פיצוי סביבתי לעיריית חיפה ולתושבי חיפה על הקמת נמל כרמל והוא מיועד לשיקום של חופי דדו".

143. אמנם בדיון התייחסה הגבי שטורן בשלב מסוים למערום חול המצוי בחפירות הרכבת הקלה בתל אביב. אלא שבהמשכו תיקנה את דבריה והסבירה כי מדובר בחול **יבשתי** וחול כזה אינו עומד הרי בדרישת התסקיר עצמו לחול אשר "הרכבו וגודל גרגיריו חייב להיות תואם לחול המצוי באזור חוף הכרמל" (עמ' 51 בתסקיר), עוד נאמר בתסקיר: "יש להקפיד על יבוא חול ממזרח הים שמכיל מעט ככל האפשר חומר דק" (עמ' 63 לתסקיר). יוצא אפוא שהשאלה מניין יובא חול זה נותרה בשלב זה ללא מענה. מציאת מענה הוא, לטעמנו, תנאי נדרש להמשך בחינתה של התכנית שהרי מדובר בתנאי בלתו אין למימושה של התכנית.

144. לצד מציאתו של מקור חול ראוי לציין כי שאלת הזנת החול כשלעצמה מעוררת קשיים שדומה שהתסקיר כלל לא נדרש אליהם, כמו – השלכות של הזנת חול על בעלי החיים

המקומיים (כפי שפורט בפרק העוסק בפירוט וההערכה של ההשפעות הסביבתיות). נושאים אלה נותרו עמומים שכן שאלה ההשפעות הסביבתיות כולה נבחנה בצורה לקויה, כאמור.

145. זאת ועוד, הניסיון של השנים האחרונות מלמד כי גם לצורכי החירום של הגנת המצוקים טרם נמצא וסוכם על מקור חול מתאים, תחילה דובר על ייבוא חול אלא שהחלופה נפסלה עקב צבעו השונה והמרכיבים הזרים שבו. עוד התברר, כי לא בכל מקורות הים מאפייני החול דומים למקור, ועד היום לא סוכם על מקור חול מתאים. כמובן שיש לקחת בחשבון את העלויות הגבוהות מאוד של הסעת החול מהמקור שלו ליעד.

146. ייתכן שהסיבה לכך שהתסקיר דל בנושא זה היא היות התחום צעיר יחסית ודל במחקר. נראה אפוא במצב המתואר, בו השפעות התכנית דה-פקטו, אינן ידועות ובשלב זה אף לא יכול שיהיו ידועות, מחויבים אנו לשקול ביתר שאת את מטרת התכנית והאם היא ראויה ולנקוט בעקרון "הזהירות המונעת". כך לפי "מסמך המדיניות למרחב הימי של ישראל | ים תיכון" שנכתב על מנהל התכנון ופורסם בנובמבר 2018:

"עקרון הזהירות המונעת קובע כי כאשר קיים חשש סביר שפעולות האדם יביאו לפגיעה חמורה... בשלמות המערכת האקולוגית כולה בטווח הארוך, יש לנקוט צעדים למניעת או לצמצום הפעילות גם כאשר פערי המידע אינם מאפשרים הערכת מדויקת של מידת ההפרעה. מאחר והשפעות הפעילות האנושיות על הסביבה הימית אינן ידועות ומוכרות לנו די הצורך, ומאחר והסביבה הימית הינה דינמית ולכן גם פגיעה מאוד – עקרון הזהירות המונעת הינו עיקרון בעל חשיבות מיוחדת בכל הנוגע לים".

דחיית התכנית על-ידי הוועדה המחוזית לנוכח האמור בתסקיר ההשפעה על הסביבה

147. העוררת טוענת, כי דחיית התכנית על רקע התסקיר הייתה צעד לא נכון. הוועדה הייתה צריכה לתת לעורכי התסקיר הזדמנות לתקן את הליקויים בו ככל שסברה שישנם כאלה ולא לסתום את הגולל על התכנית. בדיון המשלים שהתקיים בפנינו התחדדה העובדה כי זוהי עיקר טרוניתה של העוררת לצד טענותיה לכך שהתסקיר שנערך יסודי ומקיף דיו. אנחנו מקבלים את עמדת הוועדה המחוזית. לטעמנו, התסקיר לא מהווה מסד סביבתי מספק שמאפשר את הדיון בתכנית בפני הוועדה המחוזית ועל כן גם לא מסד מספק לדיון בפנינו. תנאי לבחינתה של התכנית, הוא מענה לסוגיות בסיסיות שבהיעדר התייחסות מקיפה להן, הוועדה לא יכולה עדיין לתת החלטה על המשך קידום התכנית.

148. מדובר בתסקיר שהליקויים בו רבים מידי. על פי תקנה 10(3) לתקנות התסקירים, יש מקום לדחות תסקיר:

- "שהוגש לקוי באופן המחייב הכנת תסקיר חדש והגשתו, בשל אחת או יותר מסיבות אלה:
- (א) העדר מידע מהותי;
 - (ב) הצגת מידע מטעה;
 - (ג) הסקת מסקנות שאינן נובעות מהמידע הכלול בתסקיר או בממצאיו".

זהו המצב בענייננו.

149. יתר על כן, כפי שהובהר לנו במהלך הדיון, בשלב שבו דנה בתכנית, לא גובשו עדיין הוראות לתכנית אלא הוכן תסקיר בלבד שאילו אושר, הוא היה מתווה את הדרך להמשך קידום הליכי התכנון, לרבות גיבוש הוראות התכנית והתשריט, על סמך חלופת התסקיר שהייתה נבחרת. למעשה, השלב שבו נדרשה הוועדה לתכנית הוא מעין שלב **מקדמי**, בשלב זה, בהיעדר המסמכים המהותיים – הוראות ותשריט – לא מדובר אפוא "בתכנית" (ור' לעניין זה נוהל מבא"ת של מינהל התכנון הקובע את הדרישות להגשתה של "תכנית"). אכן, בצדק הקדימה הוועדה המחוזית את הדיון בתסקיר טרם גיבוש מסמכי תכנית כלשהם, שהרי רק בחירתה של חלופה תכנונית יכולה הייתה להתוות את הדרך להמשך קידום ההליכים. יחד עם זאת, משמצאה הוועדה המחוזית כי התסקיר לוקה בחסרים משמעותיים שמונעים בחינתה של חלופה ראויה, לא נותרה "תכנית" שאותה הוועדה המחוזית יכולה להותיר "פתוחה" ועל כן, בצדק דחתה את "התכנית", ו"סגרה" מבחינתה את הטיפול בה.

150. יוער לסיום הפרק העוסק בתסקיר כי בנסיבות אלה לא מצאנו צורך להיזקק לשאלה האם יש הכרח להרחיב את שטח התסקיר גם לקטע שמדרום לדורבן הניקוז.

שיקולים כלכליים ושאלת המימון

151. שיקולים כלכליים הם חלק מהשיקולים שיש להידרש אליהם בעת בחינתה של תכנית. בבג"ץ 5636/13 **מתיישבי תימורים - ישוב קהילתי אגודה שיתופית נ' הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של תשתיות לאומית** (פורסם בנבו, 20.05.2014) נאמר כי "...בפסיקתנו נקבע כי שיקול הישימות – קרי: הסיכוי שהתכנית המוצעת תצא מן הכוח אל הפועל – היא שיקול רלוונטי שיש להקנות לו משקל ראוי", אלא שבענייננו לא ניתן לכך כל מענה והדברים נותרו עלומים. זאת ועוד, בית המשפט אינו פוסל את האפשרות שתכנית תדחה על בסיס אי-ישימות כלכלית בלבד (שרית דנה ושלום זינגר **דיני תכנון ובנייה** 90 (2015)).

152. על פני הדברים עלויות מימוש התכנית גבוהות ביותר ועל כן לא ניתן היה להימנע מהבאת תשתית סדורה בעניין. הדיון בפנינו חשף את קצה המחלוקת והסוגיה שכלל לא נדונה. בעוד עיריית חיפה ציינה כי על העוררת לשאת בעלויות מימוש התכנית, העוררת טענה כי השלב בו התכנית נמצאת הוא שלב מקדמי כך שאין צורך לדון בעלויות ואין זה מן ההכרח שעלויות ההקמה לא כל שכן עלויות התחזוקה יושתו על היזמים. ("דובר: 'אבל מי יקים, אתם מוכנים לענות מי יקים את זה?', 'גב' אירית גיל [מטעם העוררים]: 'מי יקים?', דובר: 'כן', 'גב' אירית גיל 'אנחנו נתמודד עם זה בבוא היום מי יקים'").

153. לשיטת העוררים, כך על פי עמ' 9 בתסקיר, התכנית נועדה לטובת הציבור הרחב: "רצועה חולית עמוקה לרווחת הציבור הרחב. כולל תנאי נגישות נוחים ובטיחותיים לציבור". אפשר שבשל כך נמנעים העוררים מאמירה ברורה בנושא המימון. כך דומה שעלה מהדיון שבפנינו: "עו"ד אבי שטרן [כך במקור א.ק.] [מטעם העוררים]: '... אני לא מעלה על דעתי שעיריית חיפה שכל כך רוצה בחוף רחצה היא לא תצטרף גם כמגישת התכנית. הרי היא כל הזמן מדברת על זה שצריך להיות חוף ציבורי שעומד בסטנדרטים שלה, כמו שכל רשות מקומית מצטרפת כמגישה בתכניות עם קרקע ציבורית'. וגם: "גב' אירית גיל: 'הוא חוף ציבורי לכול דבר ועניין'"

בתכנית שכל כולה היבטים סביבתיים, נראה כי שאלות אלה של עלויות כלכליות מצויות בליבת התכנית ובלבת הסוגיות שעל מוסדות התכנון להידרש אליהן ועל כן ראוי כי "תפיסת הפעלה" זו תגובש עובר לדיון בתכנית ולצורך בחינת ההצדקה לאישורה.

הסמכות להגיש את התכנית:

154. במהלך הדיון צפה ועלתה שאלת הסמכות של העוררת להגיש את התכנית, שכן היא אינה הבעלים של הקרקע מושא התכנית (ואף לא של חלק הארי ממנה). החוק מאפשר לפרט להגיש תכנית בתנאי שהוא "בעל הקרקע או מי שיש לו ענין בקרקע". סעיף 1 לחוק מגדיר "בעל" כבעלים או חוכר לדורות על פי חוק המקרקעין. הבעלות נדרשת בכל טיבת הקרקע. "בעל עניין בקרקע" אינו מוגדר בחוק אך התפיסה היא שמדובר בבעל זכות קניינית או חוזית. הוראותיו של סעיף 61 א(ב1) לחוק משמיעות שמדובר בזכות בתחום התכנית ולא באינטרס לקידום התכנון בה בלבד (ור' גם שרית דנה ושלוש זינגר, **דיני התכנון והבניה** 431 (2015)). העוררת ציינה בפנינו כי היא בעלת הרשאה לתכנון מרשות מקרקעי ישראל אלא שהרשאה כזו לא הובאה בפנינו. מאחר שאנחנו דוחים את התכנית מכל הטעמים לעיל, איננו מוצאים לנכון להעמיק בנושא זה, אך מצאנו לנכון לציין כי גם בנושא זה לא נחה דעתנו. מובן שאילו הייתה בפנינו "תכנית" שהוגשה על פי נוהל המבא"ת, היה נושא זה מתחוויר.

הכרעת הוועדה:

155. **על בסיס האמור לעיל, הגענו פה אחד לכלל הבנה כי לא ניתן לאשר את המשך קידומה של התכנית. כאמור, לא ניתן לקבל את התסקיר, מעבר לכך קיימים נושאים שבדיקתם היא תנאי מקדמי לקידום התכנית – הסדרת מקור החול, המימון וכיוצא בזה.**

156. חשוב מכך: איננו מקבלים את הנחת הבסיס של התכנית. לטעמנו, לא נמצאה כל הצדקה לפגיעה בסביבה החופית כמפורט בהרחבה לעיל.

157. עם כל זאת ובהינתן גם העובדה שבשלב זה אין בפנינו "תכנית" על מסמכיה, כפי שזו אמורה להיות מוגשת למוסדות התכנון, מובן שאם היזמים ימצאו כי עולה בידם לתת מענה לנושאים שלטעמנו בלתי ניתנים לבחון לעת עתה את התכנית, הם יוכלו לשוב ולהגיש תכנית חדשה לוועדה, שהרי סגירת התכנית על ידי הוועדה המחוזית ודחייתה לא מונעת מהיזמים לשוב ולגבש תכנית חדשה שאותה, אם ירצו, יוכלו להגיש למוסדות התכנון לבחינתם על בסיס תסקיר מלא ומקיף, והצגת תכלית ראויה.

אורית קוטב, יו"ר