

21.2.2023

לכבוד

מנהל מנהל התכנון, מר רפאל אלמליח
יו"ר הועדה לשמירת הסביבה החופית, גב' רונית מזר

עמדת אדם טבע ודין בעקבות פרסום תרחישי הייחוס של עליית מפלס הים

סימוכין: (1) מכתבנו נושא הכותרת "קביעת מדיניות והנחיות בנושא השלכות ההתחממות הגלובלית בדגש עליית מפלס הים" מיום 10.11.2019; (2) מכתבנו נושא הכותרת "הערכות לשינוי אקלים בסביבה החופית צעדים מיידיים נדרשים להפחתת הפגיעה בציבור ובסביבה" מיום 7.3.2021; (3) מכתבנו נושא הכותרת "קריאה חוזרת לקביעת כלים לתכנון בסביבה החופית כחלק מהערכות לשינוי אקלים" מיום 31.1.2022.

הריני לפנות אליכם מטעם אדם טבע ודין (עמותה ישראלית להגנת הסביבה – ע.ר.) בעניין קביעת מדיניות ואמצעים להגנה על הסביבה החופית למען הציבור כיום ובעתיד, בהמשך לפניונו הקודמות ולאור המידע המעודכן שפורסם ע"י חיא"ל, וזאת בהתייחס להשלכות משבר האקלים על הסביבה החופית, כדלקמן:

משבר האקלים כבר כאן, ולא ניתן להתעלם מהשלכות הקשות של השינויים המתרחשים כבר כיום בסביבה החופית, הכוללים, בין היתר, את עליית מפלס מי הים והצרות עד העלמות החופים, סערות הפוגעות במתקנים השונים בחופים וכן בתשתיות חיוניות כמו הנקזים, ארוזיה מוגברת והתמוטטות המצוקים.

על מנהל התכנון להפסיק להתנהל על פי תרחיש "עסקים כרגיל" כשהוא ממשיך לאשר תכניות והיתרים בסביבה החופית, תוך התעלמות מהעתיד הצפוי של הצטמצמות החופים ומההשלכות של עליית המפלס הים על התשתיות, המתקנים, כמות החופים שיעמדו לרשות הציבור וכמובן על קריסת מצוקי החוף. לא ניתן עוד לאשר תכניות שקובעות את פני הסביבה החופית בעשרות השנים הבאות ללא הבנת השלכות אלו. לפיכך, על מנהל התכנון לפעול מיידיית להטמעת אמצעי הערכות לשינוי האקלים בסביבה החופית.

בתחילת חודש פברואר פרסם המכון לחקר ימים ואגמים (להלן: "חיא"ל") דו"ח לגבי תרחישי ייחוס לשינוי אקלים עקב עליית מפלס הים בישראל (להלן: "הדו"ח"). הדו"ח קובע תמונה עובדתית ברורה: החל משנות החמישים של המאה שעברה ועד היום עלה מפלס הים באזורנו בכ-18.5 ס"מ. לפי הדו"ח, בתרחיש העתידי הגרוע ביותר, יעלה מפלס הים באזורנו ב-1.2 מטר עד שנת 2050, ב-1.6 עד שנת 2070 וב-2.4 מטר עד סוף המאה (להלן: "תרחישי הייחוס").

בדו"ח מצוין כי עליית מפלס הים עלולה לפגוע באדם ובסביבה כאחד: בערי חוף, בתשתיות לאומיות החופיות כדוגמת נמלים, מעגנות, מתקני התפלה ותחנות כוח וכן באתרי מורשת. עוד מצוין כי ההשפעות העקיפות של תכנון בינוי, על רקע עליית מפלס פני הים, יהיו אירוזיה מוגברת של חופים חוליים, שינויים בהסעת סדימנטים והתגברות בקצב נסיגת קו המצוק. זאת ועוד, צפוי כי עליית מפלס הים תוביל לפגיעה סביבתית, הכוללת המלחת מקורות מים באקוויפרים ופגיעה בבתי גידול חשובים כדוגמת טבלאות הגידוד.

בנוסף לפרסום זה, המדענית הראשית של המשרד להגני"ס, פרופ' נוגה קורנפלד שור, עדכנה את התחזית לעליית המפלס לתחזית חמורה הרבה יותר. [בפרסום](#) באתר המשרד להגני"ס נכתב: "עד כה היה מקובל כי קצב עליית גובה פני הים בים התיכון עומד על כ-0.4-0.5 סנטימטר לשנה, כלומר עלייה של כ-40 סנטימטר

עד 2100, אם קצב העלייה נמשך קבוע.... על ישראל לעדכן את התחזיות והתרחישים בנוגע לעליית גובה פני הים. מכיוון שקצב ההמסה הולך וגובר, ב-2150 עליית גובה פני הים בישראל צפויה להיות כחמישה מטרים".

אדם טבע ודין מתריע מזה שנים כי על מנהל התכנון לפעול לאורו של עיקרון הזהירות המונעת בכל הנוגע להבטחת הערכות התכנון במרחב החופי והימי לשינויים האקלימיים. במהלך כל השנים האחרונות, כפי שמפורט בסימוכין למכתב זה, פנה אדם טבע ודין אל מנהל התכנון ואל הולחוף בהדגשה כי גם אם טרם נקבע תרחיש ייחוס מוסכם לגבי שינוי קו החוף, הרי שעל מנהל התכנון לנקוט בפעולות יזומות על מנת להיערך תכנונית לשינויים האקלימיים במרחב החופי והימי, תוך פרוט אמצעים שונים שיסייעו באדפטציה זו ובכלל זה אימוץ של עיקרון הזהירות המונעת.

ההתנהלות הנוכחית של מנהל התכנון, אשר נמנע מלאמץ מדיניות מסודרת שתתמודד עם השפעות עליית מפלס פני הים על קו החוף בישראל, צוינה גם **בכתבה** מיום 9.10.2022 בעיתון הארץ. נכתב כי סקר שנערך ע"י אוניברסיטת יוטה, שבחן את היערכותן של 51 מדינות לעליית מפלס הים ולהתגברות סערות ושיטפונות, מצא כי "רק לישראל ולמדינות מערב אפריקה- גמביה, ליבריה ונמיביה- אין מדיניות תכנון המתחשבת בעליית מפלס פני הים עקב משבר האקלים".

חרף הביקורת זו, ראוי לציין כי בעת האחרונה ניכר כי מנהל התכנון מתחיל להכיר בהשלכות משבר האקלים ובצורך להיערך לכך. לדוגמא, יש לברך על העובדה שחברי הולחוף נחשפים מעת לעת להרצאות מקצועיות, ובכלל זה גם בנוגע לשינויי האקלים והשפעותיהם על הסביבה החופית. ועוד יש לציין את החלטת הולחוף מיום 21.7.2021, בה דחתה מליאת הועדה באופן ראוי לשבח הגדלה של שני מלונות בתחום חוף הים, בחוף אשדוד (תכניות מפורטות 603-0760389 ו-603-0760116). בהחלטתה תקדימית זו העניקה הולחוף עליונות לשיקולים ציבוריים הרואים בחוף כמרחב פתוח לציבור, וזאת גם נוכח שינויי האקלים הגורמים להיצרות הרצועה החופית. למרבה הצער, ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית הפכה את ההחלטה, תוך העדפת האינטרס הכלכלי של היזם. כעת, עם פרסום תרחישי הייחוס בדו"ח, שיש בהם כדי לחזק את החלטת הולחוף המקורית, אדם טבע ודין מצפה שתכניות אלו ואחרות ירוכזו וייבחנו מחדש. יתרה מכך, הארגון מקווה שתרחישי הייחוס שפורסמו בדו"ח יביאו לשינוי מדיניות נרחב יותר של מנהל התכנון.

על מנהל התכנון לקבוע מדיניות יזומה וברורה, הכוללת את האמצעים הבאים:

א. **יש לקבוע כי הגדרת קו החוף בחוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004, תעודכן בהתאם לתרחיש שמשקף את עליית מפלס הים הגבוהה ביותר:** בהתאם לדו"ח, החל משנות החמישים ועד היום מפלס הים עלה באזורינו בכ-18.5 ס"מ. במקומות רבים לאורך החוף, קו החוף כיום איננו ביבשה אלא בתוך המים. משכך ולאור התחזית, יש לעדכן את הגדרת קו החוף בחוק שמירת הסביבה החופית וזאת בהתאם לתרחיש הייחוס שצופה את העלייה הגבוהה ביותר. בשל הפיגור המתמיד של המצב החוקי אחרי המצב העובדתי הפיסי, ונוכח העובדה שקו החוף העדכני לא עודכן מזה כעשרים שנה, אימוץ Worst-case scenario מתבקש ויבטיח את ההגנה המיטבית על האינטרס הציבורי והסביבתי בתחום הסביבה החופית.

ב. **יש לתקן את הוראות ותשריט תמ"א 1 כך שתכלול סימון והתייחסות לתרחיש הייחוס שנבחר:** בהתאם לתרחיש הייחוס שנבחר, יש להורות על תיקון הוראות ותשריט תמ"א 1. כמו כן, יש לתקן את ייעודי הקרקע ממזרח, כך שיוותרו חופים פתוחים לציבור ולדורות הבאים בעוד עשרות שנים.

ג. יש לקבוע כי כל התכניות החדשות (שאינן מאושרות) שחלות בתחום הסביבה החופית (לאחר עדכונה) יכללו את סימון קו החוף המעודכן וכן מסמך סביבתי-אקלימי, שיכלול הערכה של השפעת התכנית המוצעת על הסביבה החופית ולהיפך: מסמכי התכניות יבטיחו שתחום חוף הים המעודכן יהיה נקי מבינוי, באופן שיספק לציבור רצועה חופית גם במקרה של עליית מפלס הים. ועוד, תחום הסביבה החופית, על פי קו החוף המעודכן וע"פ ההערכה של המסמך האקלימי-סביבתי לגבי ההשפעות החזויות, יכיל בינוי מועט ככל הניתן ובכלל זה בעיקר שימושים ציבוריים. כל זאת, בהתאם לתקנות הפטור לאחר התאמתן למדיניות המעודכנת. המסמך הסביבתי-אקלימי יפרט הן את השפעות התכנית על סביבתה (כדוגמת הגברת ארוזיה וצמצום רצועת החוף) והן את ההשפעה הסביבתית-אקלימית על התכנית (כדוגמת סכנת הצפה של קומות תחתונות עקב עליית מפלס פני הים ואירועי קיצון).

דרישות אלו, של סימון הקו המעודכן וכן הערכת ההשפעות במסמך סביבתי אקלימי, נכונות הן לגבי תכניות הנמצאות כיום בהליכי תכנון (תכניות מקומיות, תכניות מפורטות, תכניות תשתית לאומית ועוד) והן לגבי תכניות מאושרות. כך למשל, יש לעשות כן בעניין תת"ל 65 א אשר כוללת מנהרת בטון באורך של 1.5 ק"מ, שחלקה מצוי בתחום חוף הים. עם עליית המפלס תיווצר סכנה גדולה לכל חופי דרום חיפה ובכלל זה לבנייה זו. דוגמה אחרת היא תמ"א 3/39 למתחם הגולף בצפון אשקלון, הכוללת בינוי המיועד למלונאות בתחום חוף הים. כך גם באשר לתמ"א 75 "שער המפרץ", שקובעת איסור בינוי רק עד קו תחום חוף הים העכשווי.

יובהר כי בעת בחינת התכניות, על ועדות התכנון ליתן את הדעת גם לנוקים הכלכליים שצפויים להתרחש עקב עליית מפלס הים ולנקוט בצעדים למניעה ומזעור של נזקים אלו. כך למשל, יש ליתן מענה לנוקים הצפויים במתקני החוף ובתשתיות, שעלולים להיפגע או לתכניות הכוללות בינוי קרוב מדי למצוקי החוף. כל אלו נדרשות לתאום המענה עם הרשויות המקומיות ורמ"י. כלומר, על מוסדות התכנון לבחון את התכניות לאור הסיכון שבצורך לפצות את יזמי התכניות בעתיד ולהימנע הן מפיתוח חדש בקרבת החוף והן מהגדלת זכויות בתכניות מאושרות.

ד. יש לקבוע כי כל התכניות הישנות (שאושרו לפני כניסת החוק לתוקף, כלומר עד 2004) ייבחנו על ידי מנהל התכנון בהתאם לעקרונות החוק ולפי קו החוף המעודכן: מוצע כי במסגרת זמן מוגדרת מראש של שישה חודשים, מנהל התכנון ירכז את כל התכניות הישנות שחלות בתחום הסביבה החופית לפי קו החוף המעודכן ושניתן לתת מכוחן היתרים. מוצע כי ייערך ניתוח סביבתי-אקלימי של השפעות התכנית על סביבתה וכן של ההשפעה הסביבתית-אקלימית על התכנית. בדומה להצעות חוק שהוגשו בעניין, מוצע כי התכניות יעמדו לדיון מחודש בולחוף לפי עקרונות חוק שמירת הסביבה החופית. הולחוף תקבע אם לבטל, לשנות או להותיר את התכנית כפי שהיא. בדומה לכלול בהצעות החוק, ייבחנו, במידת הצורך, מתן פיצויים או ניווד ו/או הגדלת זכויות בשטחים חליפיים שאינם בתחום הסביבה החופית.

ה. עוד מוצע כי כלל זה, בסעיף ד' לעיל, יחול גם על תכניות שאושרו מעת חקיקת חוק שמירת הסביבה החופית ועד ימינו (כלומר, משנת 2004 ועד 2023), או לכל הפחות על תכניות כאלו שימצא כי הן צפויות להיות מושפעות במיוחד מתחזית עליית מפלס פני הים. ניתן למצוא דוגמאות רבות לתכניות ובקשות אשר אושרו על ידי הולחוף במהלך השנים, שנוכח התחזיות הצפויות לעליית המפלס, יש חובה לבחון מחדש. דוגמאות לא חסרות: התכנית בשדה דב (507-

0403931) שכוללת רובע עירוני חדש בצפון העיר תל אביב. קו הבינוי הראשון של התכנית קרוב מידי לקו המים, ועם עליית המפלס, ישנו סיכון ממשי שלא יישאר חוף; תמ"ל 1010 הכוללת שכונת מגורים בבנייה גבוהה, בצמוד לקו המצוק בצפון נתניה. כבר כיום, בנייה הקרובה כל כך לקו המצוק היא פוגענית ומסוכנת. עם עליית המפלס, יגבר הסיכון להתמוטטות המצוק; היתר לנקז חדש במרכז נתניה (מס' 201904483/3), שממקם את פתח יציאת הנקז ממש בתוך המצוק ומסכן את יציבותו. תכנית להקמת מכון שאיבה בחוף ראשון (מס' 413-0682664), הכוללת הגדלת מתקן השאיבה בתחום חוף הים. בהקשר זה של מי הנגר, אפנה אל הערותינו במכתבים מיום 7.3.2021 ומיום 31.1.2022 בעניין הצורך בהגברת המאמצים למניעת זרימת מי הנגר ממזרח, אם לסביבת החוף ואם לסביבת המצוק החופי, וכן הימנעות מאישור נקזים חדשים או הרחבת קיימים.

ו. **יש לקבוע כי הוראות ס' ד' לעיל יחולו גם על תכנית קודמות שלא נכללו בעבר בתחום הסביבה החופית, אך נכללות כעת בשל עדכון קו החוף.** הגדרת קו החוף מחדש תכלול תכניות חדשות בתחום הסביבה החופית. ככל שמדובר בתכנית שטרם מומשה, יש לבחון אותה באותו אופן שבוחנים תכנית ישנה. קרי, בהתאם להוראות סעיף ד' לעיל.

מלבד צעדי מדיניות אלו, מוצע כי מנהל התכנון ינקוט גם בצעדים הבאים:

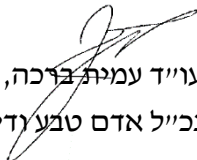
ז. **מוצע כי מנהל התכנון יפעל באופן אקטיבי להבטחת מעורבותה של רמ"י בכל בנוגע לשינוי תכנון בתחום הסביבה החופית. בכלל זה, חיוני כי רמ"י תימנע מכל שיווק של קרקע בתחום הסביבה החופית, עד לאישור של מדיניות משותפת:** ס' 1א לחוק רשות מקרקעי ישראל, תש"ך-1960 קובע כי אחת ממטרותיה של רמ"י היא לנהל את "מקרקעי ישראל כמשאב לשם פיתוחה של מדינת ישראל לטובת הציבור, הסביבה והדורות הבאים, ובכלל זה להשאר עתודות קרקע מספיקות לצרכיה ולפיתוחה של המדינה בעתיד, תוך איזון ראוי בין צורכי שימור לצורכי פיתוח, ובין שיווק קרקע לשמירה על עתודות קרקע לצורכי ציבור". למעשה, ככל שהדבר נוגע לתחום הסביבה החופית, שהינה משאב ציבורי ייחודי המצוי בחסר, מעורבותה של רמ"י בסיוע להתמודדות של מנהל התכנון עם תכניות בינוי בתחום הסביבה החופית ובתחום חוף הים, ובפרט עם תכניות ישנות – היא קריטית. היא הופכת להכרחית עוד יותר נוכח שינויי האקלים ופרסום תרחישי הייחוס בדו"ח. רמ"י היא הבעלים של חלק מהתכניות בתחום הסביבה החופית וכן הבעלים של רוב הקרקע בתחום חוף הים. ביכולתה של רמ"י- גוף ציבורי אשר מנהל את מרבית קרקעות הציבור בשטח המדינה ובעל מקור תקציבי משמעותי- לפתור חלק ניכר מהקשיים עמם מתמודד מנהל התכנון בכל הנוגע לבינוי בתחום הסביבה החופית, ובפרט כאשר מדובר בזכויות בנייה קיימות. מכאן שעל מנהל התכנון לפעול באופן אקטיבי להבטחת מעורבותה של רמ"י בכל הנוגע לפיתוח בתחום הסביבה החופית. בכלל זה, על מנהל התכנון לוודא כי רמ"י תימנע מכל שיווק של קרקע בתחום הסביבה החופית, עד לאישור של מדיניות משותפת.

ח. **על מנהל התכנון לדרוש סעיף תקציבי לסיוע בהתמודדות מול טענות לפגיעה קניינית של בעלי קרקע פרטיים בנוגע לנכסים בתחום הסביבה החופית:** כידוע הקושי העיקרי עמו מתמודדת המדינה וכן הרשויות המקומיות בכל הנוגע לפגיעה בזכויות קנייניות קיימות הוא קושי כלכלי. הצרחת מגרשים, ניווד זכויות או/ו הגדלתן בשטחים חליפיים הם פתרונות חלקיים בלבד ולעתים נדרש פיצוי כספי. מצער לומר, שלא פעם בוחרות ועדות התכנון להעדיף את האינטרס הקנייני על

חשבון הציבור, וזאת בשל החשש מפיצויי עתק לבעלי הזכויות. כך אירע בהחלטת ועדת המשנה לעררים בעניין המלוונות בחוף לידו שהפכה את החלטת ועדת הערר מיום 21.7.2021, וכך ימשיך להיות- עד אשר יינתן פתרון. לפיכך, על מנהל התכנון להציף את הקושי ולדרוש סעיף תקציבי ייעודי למטרה זו, שיסייע בקבלת ההחלטות על בסיס האינטרס הציבורי ולא עקב אילוף כלכלי.

ט. על מנהל התכנון להשמיע קול ברור וחזק נגד הנוסח המוצע של חוק התשתיות הלאומיות שמבקש להפקיע סמכויות מהולחוף: על פי טיוטת חוק התשתיות הלאומיות מוצע כי תכנית מתאר ארצית מפורטת לתשתיות לאומיות, תכנית לתשתית לאומית, והיתר מכח תכניות אלו, לא ידרשו לאישור הולחוף, גם אם הן חלות בתחום סמכותה. הגם שהשיקולים הסביבתיים אינם שיקולים בלעדיים, נישול הולחוף מסמכויותיה, עת מדובר בתכניות תשתיות, תרמוס באופן מוחלט את השיקולים הציבוריים והסביבתיים, ותוביל לתוצאה שאינה מאוזנת, ושסופו של יום תפגע בציבור ובסביבה קשות. באם יתקבל השינוי, הדיון בתכניות כאלו לא ייערך על סמך בחינה מקצועית והוליסטית, שמבקשת לקיים את מטרת החוק להגנה על הסביבה החופית, על ערכיה הייחודיים, אלא מתוך עמדה פרו-תשתיתית, שעלולה לגרום לפגיעה סביבתית שאינה נחוצה. על מנהל התכנון להשמיע קול ברור וחזק כנגד הנוסח המוצע, קל וחומר כעת, לאחר פרסום תרחישי הייחוס בדו"ח שמצביעים על כך שעליית מפלס הים, גם בישראל, היא עובדה גמורה. במציאות זו, שבה רצועת החוף הישראלית צפויה להצטמצם באופן ניכר, אין זה המקום להפקיע סמכויות מהולחוף אלא להגדיל את סמכויותיה.

לסיכום הדברים, לאחר שנים של התעלמות מהשלכות שינוי האקלים על תכנון הארץ בכלל ועל הסביבה החופית בפרט, ניתן כיום לשנות את ההתנהלות על בסיס מדעי מקובל ולקבוע מדיניות שתשמור על חופי הארץ עבור הציבור. הקרקע החופית היא קרקע נדירה ויקרה, ושינויי האקלים על רקע הביקוש הגדל כל העת ועל רקע התארכות העונה החמה, רק מעצימים עובדה זו. אדם טבע ודין קורא למנהל התכנון להטמיע מיידית את צעדי המדיניות המוצעים לעיל, על מנת שהסביבה החופית היקרה תישמר עבור כולנו ועבור הדורות הבאים.


 עו"ד עמית ברכה,
 מנכ"ל אדם טבע ודין

העתקים:

סמנכ"לית בכירה למשאבי טבע וחוסן אקלימי, המשרד להגני"ס וראש מנהלת האקלים, ד"ר נטע ליפמן
 מנהל היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית, המשרד להגני"ס, מר רני עמיר
 מנכ"ל חיאל, מר אלון זס"ק
 מנהל רשות מקרקעי ישראל, מר יעקב קוינט