

העוררת:

1. **יעל דורי ת.ז. 022596563**
מרר' קרליבך 9, ת"א
טל: 03-5669940 פקס: 03-5669939
דוא"ל: yaeld@adamteva.org.il

- נגד -

המשיבות:

1. **הוועדה לשמירת הסביבה החופית**
ירושלים, רחוב בית הדפוס 12, בניין C מיקוד 9548315
טל: 074-7577613
דוא"ל: valhof@iplan.gov.il

2. **הוועדה לתשתיות לאומיות**
רח' בית הדפוס 12, ירושלים
טל: 074-7578208
דוא"ל: YonitNe@iplan.gov.il ; ti-tashtiyot@iplan.gov.il

כתב ערר

בהתאם להוראות חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן: "החוק"), מתכבדת העוררת להגיש ערר על **החלטת המשיבה 1 מיום 23.11.2022** (להלן: "הולחוף" ו-"ההחלטה"), לאשר את תכנית תשתית לאומית מס' 65 א: שדרוג והרחבת מסילת החוף בין תחנת חוף כרמל לשפיים (להלן: "התכנית").

הדיון של משיבה מס' 1 ביום זה התקיים כמענה להחלטה קודמת של ועדת הערר בנושא התכנית, שניתנה ביום 22.1.2022 ועיקריה מובאים להלן:

75. עמדתנו היא אפוא כי נפלו שתי שגיאות בהחלטת הולחוף"ף:

א. הולחוף"ף שגתה בכך שאישרה את התכנית בטרם הושלמה הבחינה שהורתה עליה הות"ל לגבי המיגון האקוסטי שיוקם.

ב. הולחוף"ף שגתה בכך שלא התייחסה לחלופה שהוצגה בפניה לתוואי המסילה ולמיקום תחנת חוף הכרמל ולטענה כי מדובר בחלופה ראויה שפגיעתה בסביבה החופית פחותה, שלא נבחנה על ידי מוסד התכנון המוסמך לדון בתכנית.

76. נוכח שגיאות אלה, החלטנו לבטל את החלטת הולחוף"ף מושא הערר. מובן שאיננו מביעים דעה כלשהי על הסוגיות התכנוניות הנרחבות שעלו בעררים, בעיקר ביחס ל"חלופה 11", שלא נדונו בהחלטתנו.

פתח דבר וסעדים מבוקשים

1. העוררת תטען כי הולחוף לא ערכה דיון בהתאם להחלטתה הקודמת של ועדת הערר מיום 21.1.2022. לפיכך, ללא השלמת המידע הנדרש עלולה התכנית לפגוע בהיבטים חשובים, תכנוניים, סביבתיים וציבוריים, בדגש על אי קיומו של מידע מספק למניעת או הפחתת הפגיעה בסביבה החופית.

2. טענותיה של העוררת הן:

א. מלבד חלופה מוצעת אחת, לא הוצעו עוד חלופות למיקום תחנת חוף הכרמל.

ב. נפלו פגמים רבים באופן בחינת החלופה המוצעת היחידה למיקום תחנת חוף הכרמל, ובכלל זה: לא ניתן פירוט מספק בנוגע לחלופה המוצעת; לא בוצעה השוואה אמיתית בין החלופה המוצעת לבין החלופה הקיימת; החלופה המוצעת לא נבחנה בתסקיר השפעה על הסביבה; לא קיימת התייחסות ו/או שקיימת התייחסות שטחית בלבד להשפעת החלופות של תחנת הרכבת על הסביבה החופית.

ג. לא הוצגו כל החלופות לתוואי מסילת הרכבת.

ד. נפלו פגמים רבים באופן בחינת החלופות המוצעות לתוואי המסילה, ובכלל זה: החלופות המוצעות לתוואי מסילת הרכבת לא נבחנו בתסקיר השפעה על הסביבה וכן לא קיימת התייחסות ו/או שקיימת התייחסות שטחית בלבד להשפעת החלופות של תוואי הרכבת על הסביבה החופית.

3. לאור הנימוקים שיפורטו להלן, תבקש העוררת מועדת הערר לקבוע כדלקמן:

א. כי החלטת הולחוף מיום 23.11.2022 בטלה.

ב. כי התכנית המוצעת, במתכונתה הנוכחית, אינה ראויה לקידום ומחייבת בחינה מחודשת. בשל כך:

(1) על הולחוף לדרוש מהות"ל תסקיר משלים שיתייחס:

(א) לכלל החלופות הנוספות, פוגעניות פחות, הן בנוגע למיקום התחנה והן בנוגע לתוואי חלופי למסילות הרכבת.

(ב) תסקיר משלים זה יכלול השוואה אובייקטיבית ומעמיקה בין מיקום התחנה והתוואי המוצעים כיום לבין חלופות אחרות.

(ג) תסקיר משלים זה יכלול התייחסות רחבה לסוגיית הפגיעה הסביבתית בסביבה החופית.

(ד) תסקיר משלים זה יכלול התייחסות מגוונת לכלל השיקולים התכנוניים הרלוונטיים (כדוגמת משתמשי התחבורה הציבורית וההשפעה על חופי חיפה, בדגש חיזוק הקשר בין העיר לחופיה וליים).

(2) רק לאחר שיונח בפני הולחוף תסקיר משלים, כאמור בסעיף ב' (1), תוכל הולחוף לדון בתכנית.

(3) בדיון שיתקיים בפני הולחוף, לפי סעיפים ב'(1)-(2) לעיל, על הולחוף להעמיד בראש סדר העדיפויות את השיקול של מזעור פגיעת החלופות הנבחרות בסביבה החופית.

-א- רקע על התכנית ומטרותיה:

- "מטרת הפרויקט הינה שיפור השירות הרכבתי וחיבור הפריפריה אל מרכז הארץ באמצעות שדרוג והכפלת מסילת החוף הקיימת, בקטע שבין 'סדנאות אפרים'... ועד חיבור 'מסילת השרון'... אל מסילת החוף בפרויקט תת"ל 15".
- "הקמת שתי מסילות מהירות תאפשר קיצור משמעותי של זמן הנסיעה מצפון הארץ (כרמיאל, עפולה, בית שאן ועוד) למרכז, ללא עצירות ביניים במסילת החוף, בין חיפה לת"א".

מיד בהמשך אותה שקופית הוצגו גם המטרות:

- " הגדלת קיבולת הנסועה בקו המהווה את השדרה המרכזית של רשת המסילות.
 - מתן מענה לגידול הצפוי בביקושים הצפויים בקו מסילתי זה.
 - חיבור מיטבי ומהיר בין המטרופולינים וקיצור זמני נסיעה.
 - שידרוג תחנות קיימות ותוספת תחנות נוסעים חדשות.
 - שיפור הבטיחות לאורך הקו תוך הסדרת הפרדות מפלסיות.
 - עידוד הנסיעה בתחבורה ציבורית.
 - יצירת תחבורה ציבורית משלימה כחלק מהטיפול המערכתי בתחבורה הציבורית הבין עירונית באמצעות מת"צ במידת הצורך. "

12. מדובר בתכנית יקרה, אשר עלותה נאמדת במיליארדי ₪.

-ב- השתלשלות עובדתית:

13. בתאריך 20.12.2020 התכנית אושרה להפקדה בות"ל.
14. בתאריך 21.5.2021, מתוקף התוספת השנייה לחוק, הובאה התכנית לאישורה של ועדת משנה למיון תכניות לוולחוף (להלן: "הועדה הממיינת").
15. בתאריך 23.6.2021, הובאה התכנית לאישור בפני מליאת הולחוף (להלן: "המליאה"), אשר אישרה את התכנית.
16. על החלטת הולחוף הוגשו שלושה עררים (46/21, 48/21, 50/21), וביניהם גם עררה של העוררת (ערר מס' 50/21) שהוגש ביום 22.7.2021. יוער כי מעורבותה של העוררת בתכנית זו החלה כבר לפני שנים וקדמה לדיון זה.
17. ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה, בהחלטתה מיום 22.1.2022, שסיכום החלטתה הובא לעיל, קבעה כי החלטת הולחוף מיום 23.6.2021 תבוטל וכי נדרש דיון נוסף בשני היבטים עיקריים: (1) חלופות תכנון (אשר תפורטנה בהמשך) ו-(2) המיגונים האקוסטיים.
18. בתאריך 19.9.2022 קיימה הות"ל דיון בתכנית, בו הוחלט על שינויים בתכנית. חרף החלטת ועדת הערר לעיל, החלטת הות"ל התייחסה אך ורק לנושא המיגונים האקוסטיים ולא לנושא חלופות התכנון. למעשה, גם בעניין המיגונים האקוסטיים, יובהר כי ההחלטה אינה כוללת אפשרות למימוש כלל המיגונים אשר הועלו בישיבה זו, בטענה כי סוגיות אלו הן סוגיות תפעוליות שיש להשאיר אותן לטיפול הרכבת מאחר שאינן לכאורה בעלות השלכות תכנוניות ולפיכך לא נדרש לכלול אותן במסמכי התכנית.

19. יובהר, חלקה העיקרי של החלטת ועדת הערר מיום 22.1.2022 עסק בחשיבות של בחינת החלופות ע"י הולחוף וסמכותה לדרוש חלופות נוספות, אם לדעתה אלו הן חלופות ראויות, שעשויות להפחית את הפגיעה בסביבה החופית. יחד עם זאת, כפי שעולה מתמליל הדין שהתקיים בפני הות"ל ביום 19.9.2022, הות"ל לא ראתה לבחון חלופות נוספות שכן לעמדתם בחינת החלופות כבר נעשתה, ומשכך בסוגיה היחידה שנדרשת לדין על ידם הוא סוגית המיגונים האקוסטיים:

כך צוין בעמוד 24 לתמליל:

" עו"ד יעל אדורם, יועצת משפטית לות"ל: (...) **בקשר לסוגיה השנייה שוועדת הערר התייחסה אליה, אני רק אבהיר, שבגללה היא החזירה לולחוף, לא אלינו, כי אין לה סמכות על הות"ל, שהולחוף שגתה בכך שלא התייחסה לחלופה שהוצגה בפניה לתוואי המסילה ולמיקום תחנת חוף הכרמל ולטענה כי מדובר בחלוקה ראויה שתהיה בסביבה החופית, שלא נבחנה על ידי מוסד התכנון המוסמך לדון בתכנית. למעשה מדובר בחלופה שהציג אחד המשיגים לתכנית, שמכונה חלופה 11. לטעמו החלופה פוגעת פחות בסביבה החופית והולחוף הייתה צריכה לשמוע ולהתרשם שאם באמת מדובר בחלופה ריאלית ופגיעתה פחותה אז היא צריכה להחזיר לנו ולהגיד לנו שמהו פה לא בסדר והם לא רוצים לאשר את התכנית אם יש חלופה פחות פוגענית שהיא ריאלית. הדין בחלופות חוזר לא אלינו, אלא לולחוף בלבד, היא יכולה להתרשם שיש חלופה שפחות פוגעת ולכן היא רוצה שנבחן אותה שוב. לכן הדין לא חוזר לכאן בחלופות, אבל מעבר לצורך אני רק אזכיר שהחלופה הזאת כבר הוצגה לוועדה, כשבדין שהיא העבירה להערות והשגות על ידי אותו משיג והיזם הגיב לחלופה הזו והוא הסביר למה אין לה היתכנות, אף אחד לא חלק על זה, והוועדה למעשה העבירה את התכנית להערות והשגות בחלופה שהוצעה בתכנית. מאוחר יותר במסגרת תת"ל 65 ב היא עלתה ונבחנה על ידי הות"ל במסגרת חלופות מאקרו והוחלט שהחלופה הזאת לא ריאלית לגופו של עניין, כך שהחלופה הובאה בפני הוועדה הזאת בשני דיונים נפרדים והוועדה החליטה שאין לה ישימות ואין לה היתכנות והיא לא ריאלית. בכל אופן הדין לא חוזר בחלופות. זה לענין מסגרת הדין. עכשיו סליחה, היום יש הקדמה ארוכה, אני מצטערת.**

מר שי קדם: אז מה מהות הדין?

עו"ד יעל אדורם, יועצת משפטית לות"ל: **מהות הדין זה רק להציג את הבחינה של סל פתרונות המיגון שעשו המשרד להגנת הסביבה ומשרד התחבורה במשותף, בהתאם להחלטת הוועדה, שהוועדה צריכה להתרשם ולהגיד איך היא רוצה להתייחס לזה בתכנית, אם היא רוצה להתייחס לזה בתכנית באיזה אופן, כי ככה הוועדה החליטה כשהיא העבירה להערות והשגות, כשזה יוצג בפניה.**

20. לאחר הקדמה זו עברו חברי הות"ל לעסוק אך ורק במיגונים האקוסטיים. כלומר, בניגוד להחלטת ועדת הערר, הות"ל בחרה שלא להציג בפני הולחוף חלופות תכנון אחרות. הות"ל כלל לא דנה בנושא החלופות למיקומה של תחנת חוף הכרמל אלא ציינה כי נבחנה חלופה אחת בלבד, חלופת האצטדיון, וגם היא במסגרת תת"ל 65.

21. ביום 22.11.22 התקיימה ישיבה של מליאת הולחוף, בה הוצגו ע"י הרכבת חלופות לתוואי המסילות וכן החלופה למיקום שונה של תחנת חוף הכרמל, שכאמור, נבחנה במסגרת תת"ל 65 ב. יודגש כי ככל הידוע לעוררת בחינה זו לא נעשתה במסגרת תסקיר השפעה על הסביבה.

22. ביום 12.12.2022 הוות"ל אישרה את התכנית, ובכלל זה העברתה לאישור הממשלה. ההחלטה כוללת התייחסות לעררים שהוגשו על החלטת הולחוף מיום 23.11.2022 וקבעה בתנאי כי התכנית לא תאושר באופן סופי בטרם החלטת ועדת הערר בעניין העררים.

ג- טענותיה של העוררת

23. העוררת תטען כי הולחוף לא ערכה דיון בהתאם להחלטתה הקודמת של ועדת הערר מיום 21.1.2022. לפיכך, ללא השלמת המידע הנדרש עלולה התכנית לפגוע בהיבטים חשובים, תכנוניים, סביבתיים וציבוריים, בדגש על אי קיומו של מידע מספק למניעת או הפחתת הפגיעה בסביבה החופית.

24. טענותיה של העוררת הן:

ה. **מלבד חלופה מוצעת אחת, לא הוצעו עוד חלופות למיקום תחנת חוף הכרמל:** כאמור, חלופת האצטדיון היא החלופה היחידה שהוצעה כחלופה מיקומה של תחנת חוף הכרמל.

ו. **נפלו פגמים רבים באופן בחינת החלופה המוצעת היחידה למיקום תחנת חוף הכרמל:**

1) לא ניתן פירוט מספק בנוגע לחלופה המוצעת ולא בוצעה השוואה אמיתית בין החלופה המוצעת לבין החלופה הקיימת: ההצגה לא כללה פרוט של תחנת חוף הכרמל שבתכנית אל מול החלופה היחידה המוצעת בהתאם למקובל ונדרש בתסקיר, כלומר בחינת יתרונות וחסרונות כל חלופה, מתן משקל להיבטים השונים והשוואה מעמיקה בין החלופות.

2) החלופה המוצעת לא נבחנה בתסקיר השפעה על הסביבה: חלופת האצטדיון (החלופה היחידה שהוצעה כחלופה למיקום תחנת חוף הכרמל) לא נבחנה בתסקיר השפעה סביבתי.

3) היעדר התייחסות ו/או התייחסות שטחית בלבד להשפעת החלופות של תחנת הרכבת על הסביבה החופית: חלופת האצטדיון הוצגה מבחינה תחבורתית בלבד, ללא הבטים תכנוניים של סביבתה והשפעתה על שימושי הקרקע והמרחב הקרוב, ובמיוחד ללא כל הצגה של פינוי הסביבה החופית והאפשרויות הגלומות בכך.

ז. **לא הוצגו כל החלופות לתוואי מסילת הרכבת.** כאמור במסגרת העררים שהוגשו (46/21, 48/21) הוצעו חלופות נוספות לתוואי הרכבת שנטען כי פגיעתן בסביבה החופית פחותה. חלופות אלו לא נבחנו על ידי הולחוף.

ח. **נפלו פגמים רבים באופן בחינת החלופות המוצעות לתוואי המסילה:**

1) החלופות המוצעות לתוואי מסילת הרכבת לא נבחנו בתסקיר השפעה על הסביבה: בחינת התוואים השונים, אשר חלקם כלולים בתת"ל 65 ב שטרם הופקדה, גם היא לא נעשתה בתסקיר.

2) היעדר התייחסות ו/או התייחסות שטחית בלבד להשפעת החלופות של תוואי הרכבת לסביבה החופית: לא הוצגו שיקולים והיבטים הקשורים למניעת הפגיעה בסביבה החופית וכן מה היתרונות או החסרונות של החלופות ביחס לסביבה החופית.

ג.1. הולחוף הוא גוף מנהלי שנדרש לקבל החלטה מנהלית המבוססת על תשתית עובדתית מלאה, קל וחומר שהוא הגוף היחידי שאמון על שמירת הסביבה החופית:

25. לעמדת העוררת, הולחוף טעתה עת קיבלה את החלטתה ביום 23.11.2022, שעה שהוצג בפניה מידע חלקי שאינו עולה כדי תשתית עובדתית מלאה שעל בסיסה יכולה היתה לקבל את החלטתה. לגישת העוררת, החלטה זו של הולחוף, המבוססת על מידע עובדתי חסר, משמעותה בהכרח פגיעה אפשרית בציבור ובסביבה החופית.

26. הפסיקה הכירה בכך שעל מוסדות התכנון לקבל החלטתם על בסיס **תשתית עובדתית מלאה** ובחינת המידע הרלוונטי שיש בידי **טרם** החלטתם על אישור התוכנית. על כך עמד בית המשפט העליון בעניין דני"מ 4753/19 **עיריית הרצליה נ' הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור** (נבו 06.05.2021) (להלן: "עניין דני"מ אפולוניה") בקבעו:

"המסקנה כי החלטות הוותמ"ל להפקיד ולאשר את תמ"ל 1004/א **התקבלו על בסיס תשתית עובדתית חסרה מתחייבת בנסיבות שלפנינו**, בהינתן מאפייני מתחם תע"ש והנחת העבודה הבסיסית לגבי הימצאותם של חומרים מסוכנים בקרקע באזור, מחד גיסא, **ומתמונת הנתונים החלקית ביותר שהוצגה לוועדה** בנושא זה עובר להחלטות, מאידך גיסא.. פגמים אלה שנפלו בהליך קבלת ההחלטות הביאו לכך שהוותמ"ל **לא נדרשה להכרעות תכנוניות מהותיות שעמדו לפתחה**, וניטל עוקצו של מכשיר ההתנגדות, באמצעותו מממש הציבור את זכותו להשתתף בהליך התכנוני ולהביע עמדה לגבי ההכרעות המתקבלות בגדרו. **סבורני כי עוצמתם של פגמים אלה, בנסיבות שלפנינו שבהן עסקין בתכנית המסדירה פיתוחו של מתחם בעל רגישות סביבתית גבוהה, אכן מצדיקה את ביטול ההחלטות בדבר הפקדת התכנית ואישורה**". (פסקה 14).

27. זאת ועוד, הפסיקה הכירה בכך שאין קבלת הנתונים העובדתיים הרלוונטיים לתוכנית, לאחר אישורה, יכולים לגשר על הפער במידע, טרם אישורה. במילים אחרות, על מוסדות התכנון להפעיל שיקול דעת תכנוני רחב על בסיס מידע רלוונטי טרם אישור התוכנית והעברת המלאכה לגיבוש תשתית עובדתית מלאה לאחר אישור התוכנית אינה מרפאה פגם זה. על כך עמד כבוד השופט פוגלמן בעניין דני"מ אפולוניה בפסקה 53 לפסק דינו:

"**בתשתית העובדתית שעמדה לפני הוותמ"ל .. נפלו פגמים ניכרים, שהובילו לכך שמידע חיוני למלאכת התכנון – בכל הנוגע לזיהומים הקיימים בקרקע בעקבות פעילות מפעל תע"ש, לא נבחן על ידי הוועדה .. החומרים הנוספים שהוגשו לעיון הוועדה לאחר החלטת ההפקדה (אף הם חסרים) לא משנים מקביעה זו, כי אם מחזקים את המסקנה בדבר החללים המשמעותיים בתמונה העובדתית לגבי הסיכונים והטיפול בהם – והמשמעותיות התכנוניות האפשריות הנגזרות מכך. הניסיון לגשר על הפערים האמורים דרך קבלת הנתונים לאחר אישור התכנית ובטרם יוצאו מכוחה היתרי בניה, והעברת המלאכה לפתחו של הצוות המלווה אינם מרפאים את הפגמים האמורים – הן מבחינת הגוף המוסמך להכריע בשאלות התכנוניות, הן מבחינת ההשלכות של הותרת הכרעות אלו מחוץ להליך התכנוני, והפגיעה הנובעת ממנה בעקרונות השקיפות ושיתוף הציבור העומדים**

28. הלכה קבעה כי רשויות התכנון – ככל רשות מינהלית – **חייבות להפעיל את סמכויותיהן על בסיס תשתית עובדתית מבוססת ובדוקה** (ראו למשל עע"ם 1975/01 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, כרמיאל נ' רובינשטיין, פ"ד נו(6) 638, 647 (2002)).
29. בגדרי כך נדרש כי תהליך קבלת ההחלטה של הרשות המינהלית המוסמכת יהיה מורכב מאיסוף וסיכום הנתונים (לרבות חוות דעת מקצועיות נוגדות, אם ישנן), בדיקת המשמעויות של הנתונים וסיכום ההחלטה (בג"ץ 297/82 **ברגר נ' שר הפנים**, פ"ד לז(3) 29, 49 (1983)).
30. **כאשר התשתית העובדתית שעמדה לפני הרשות המינהלית לוקה בחסר, עלולה ההחלטה המינהלית לפגוע במטרות שלשם השגתן הוענקה הסמכות לרשות מלכתחילה** (ראו ברוך ברכה משפט מינהלי כרך ב 275-276 (1996)).
31. **למעשה, חובתה של הולחוף אינה מסתכמת רק בשקילת השיקולים האמורים, אלא עליה להתייחס לכל החלופות לתכנית**. היא נדרשת לכלול בחינה של היתרונות והחסרונות של התכנית המוצעת ביחס לסביבה ואם נדרש הדבר בהנחיות – התייחסות לחלופות למוצע בתכנית.
32. חובת בחינת חלופות בתוכנית מופיעה בחיקוק תחת תקנה 8(ב)(2) לתקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), תשס"ג-2003 (להלן: **"תקנות התסקירים"**). וזאת לשון התקנה: "בחינת היתרונות והחסרונות של התכנית המוצעת ביחס לסביבה, וכן, אם נדרש בהנחיות, התייחסות להשלכות הסביבתיות של חלופות אחרות למיקום המוצע בתכנית, החלופה שלא לבצע את המוצע בתכנית או חלופות טכנולוגיות למוצע בתכנית ועניינים נוספים הנוגעים למיקום התכנית, להיקפה ולאופייה, הכל לפי הענין."
33. נוסף על אלה, על התסקיר לכלול "פירוט והערכה של מכלול ההשפעות הצפויות על הסביבה ושל הסביבה על תחום התכנית, כתוצאה מביצוע התכנית", לרבות מהתשתיות הדרושות לביצועה כפי שמורה תקנה 8(ב)(4) לתקנות.
34. הפסיקה הכירה בכך שקבלת החלטות עקרוניות בתוכנית **דורשות ראייה רחבה ומערכתית של הצרכים השונים שנועדו לקבל מענה בגדרה, ואיזון ביניהם**. זאת ועוד, בחינת חלופות לתוכנית טעונה בחינה ואיזון של שיקולים מגוונים (בריאותיים, סביבתיים וכלכליים) וקביעת הנחיות מתאימות, הנגזרות מבחירה זו או אחרת.
35. על חשיבותן של הכרעות אלו והבחינה המיוחדת הנדרשת מקום שבו הליכי התכנון כרוכים בהיבטים סביבתיים ניכרים עמד בית משפט העליון בבג"ץ 9409/05 **אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנה על הסביבה נ' הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות**, פ"ד סד(2) 316, 336 (2010) (להלן: **"עניין כביש 9"**):

"החלטות תכנוניות רבות המביאות לפגיעה בסביבה עלולות להיות בלתי הפיכות. כך, למשל, החלטה להפוך שטח פתוח לשטח בנוי או לסלול דרכו כביש, משנה לעד את אופיו של שטח זה [...] להיבט זה של אי הפיכות, או למצער של השלכות ארוכות טווח, נודעת חשיבות מיוחדת במדינת ישראל. זאת, בשל היותה מדינה קטנה וצפופה, שבה החלטות שגויות בענייני תכנון וסביבה עלולות להנציח פגיעות ניכרות בערכי טבע ונוף ולהשפיע על בריאות התושבים ללא אפשרות של תיקון [...] ודוקו: נפקות דברינו אינה כי יש בהכרח ליתן לשיקולים הסביבתיים עדיפות על פני יתר השיקולים הנוגעים לעניין, אלא כי לשם

עריכת איזון סביר בין השיקולים השונים, על מוסד התכנון, הדן באישור תכנית מסוימת שעלולה לפגוע בסביבה, להביא בחשבון את מלוא ההשפעות הסביבתיות של החלטותיו" (פסקה 10 לפסק דינה של כבוד השופטת ביניש).

36. ולא זאת בלבד אלא שביט המשפט עמד על החשיבות שבמסגרת התסקיר תהיה בחינה של חלופות הביצוע במרחב, וככל שחסרה בחינת החלופות עלולה ההחלטה על אישור התוכנית לחרוג ממתחם הסבירות ועל כן בית המשפט ייקבע כי נפל פגם בהחלטת מוסד התכנון לאשר את התוכנית. כך נקבע בעניין כביש 9 על ידי כבוד השופט ביניש:

במקרים מסוימים **החלטה של מוסד התכנון**, הקובע את ההנחיות להכנת תסקיר ההשפעה על הסביבה, **שלא להורות לעורך התסקיר** (שהוא כזכור מגיש התכנית המוצעת) **לבחון במסגרת התסקיר את קיומן של חלופות אפשריות לתכנית המוצעת ואת השלכותיהן הסביבתיות של אותן חלופות, עלולה לחרוג ממתחם הסבירות הנתון למוסד התכנון**. באותן נסיבות, אם מוסד התכנון שאישר את התכנית שנדונה בפניו, **נמנע מלהנחות בדיקת חלופות במסגרת התסקיר הסביבתי, עשוי בית המשפט לקבוע כי נפל פגם בהליכי האישור של התכנית**, שכן לא הוצגה בפני מוסד התכנון מלוא התשתית העובדתית הנדרשת על-פי דין לצורך קבלת ההחלטה בדבר אישור התכנית. (פסקה 13).

37. זאת ועוד, כאשר עסקינן בתכניות, שעל פני הדברים הן בעלות השפעות סביבתיות ניכרות וארוכות טווח, **על הטוען לכך שלא היו לתכנית המוצעת חלופות ישימות וראויות לבחינה במסגרת התסקיר, יוטל הנטל להציג הנמקה ברורה ומשכנעת לעמדתו**.

38. ויובהר כי הפסיקה הכירה בכך שאי בחינת חלופות הינה בבחינת היוצא מן הכלל. כך נקבע בעניין כביש 9:

"..**הכלל ביחס לאותו סוג של תכניות בעלות השפעות סביבתיות ניכרות וארוכות טווח הוא, אפוא, כי יש לבחון במסגרת התסקיר חלופות תכנוניות עקרוניות לתכנית המוצעת; ואילו אי-עריכת תסקיר חלופות היא בבחינת היוצא מן הכלל**. (פסקה 11).

39. למעשה, גם ועדת הערר בהחלטתה עמדה על כך שתפקידה של הולחוף הוא לבחון האם ניתן להשיג את אותה תועלת ציבורית שקיימת בתכנית, בדרך שתסב פחות נזק סביבתי לסביבה החופית:

"51. **אנו סבורים שגם כאשר מדובר בתכנית חשובה ביותר. שהתועלת ממנה עדיפה על הנזק שייגרם לסביבה החופית, עדיין על הולחוף לשקול האם נזק זה הכרחי. חלק מסמכותה של הולחוף הוא לבחון האם ניתן לצמצם את הנזק לסביבה החופית מבלי לפגוע באינטרס הציבורי. אם ניתן להשיג תועלת דומה לציבור בדרך הכרוכה בנזק פחות לסביבה החופית תפקידה של - הולחוף להצביע על כך ולהימנע מאישור התכנית כפי שהיא הולחוף נוסדה כדי לשמור על הסביבה החופית, ואם תאשר תכנית שיש בה תועלת, אך היא פוגעת בסביבה החופית במידה העולה על הנדרש - תחטא לתפקידה**".

40. מכאן, ועדת הערר הורתה לולחוף לבחון את מידת הפגיעה של התכנית בסביבה החופית, וזאת ע"י בחינת החלופות לתכנית המוצעת. ברור כי בחינת חלופות אמורה להיערך באופן אובייקטיבי, כולל הצגה מעמיקה של כלל המידע לגבי החלופות, על יתרונותיהן, חסרונותיהן והשיקולים לבחינת כל חלופה. על כך עמדה גם ועדת הערר בהחלטתה, בעודה מפנה לעניין כביש 9 שהובא לעיל:

53. "אנו סבורים כי גישה אחרת, לפיה על הולחוף לבחון את התכנית כפי שהוצגה בפניה בלבד, ולהתעלם מאפשרות קיומן של חלופות פוגעניות פחות, אינה מוצדקת. גישה זו תוביל לתוצאה לפיה אם הוצגה בפני הולחוף תכנית חשובה, שהתועלת שבה עולה על הפגיעה בסביבה החופית, עליה לאשרה גם אם ניתן להשיג תועלת זהה מבלי לפגוע בסביבה החופית. אנו סבורים כי תוצאה זו אינה סבירה, וכי לא ייתכן שהולחוף תידרש לאשר תכנית הפוגעת בסביבה החופית כאשר פגיעה זו אינה נחוצה. **בחינת תכנית אינה נעשית בחלל ריק, והחלטת הולחוף אם לאשר תכנית או לדחותה נעשית על רקע האלטרנטיבות שלה.**" "כדי שמוסד התכנון יוכל להפעיל שיקול דעת של ממש בבואו להחליט האם לאשר הצעה לתכנית מסוימת, הפוגעת פגיעה משמעותית בסביבה, יש להציג בפניו את החלופות הקיימות לתכנית המוצעת ומידע מקיף בנוגע להשלכותיה הסביבתיות של כל אחת מהן ; שאם לא כן יתקשה מוסד התכנון, בבואו להחליט האם לאשר את התכנית הנדונה בפניו, לאזן כנדרש בין השיקול הסביבתי לבין יתר השיקולים הרלוונטיים" (עניין כביש 9). כך באשר לכל מוסד תכנון הדן בתכנית הפוגעת בסביבה, וכך באשר לולחוף הדנה בתכנית הפוגעת בסביבה החופית.

41. משכך, בהתאם להחלטת ועדת הערר מיום 22.1.2022, על הולחוף לדרוש מהוועדה, במקרה זה מהות"ל, תשתית עובדתית מלאה כדי לבחון אם יש בחלופות אחרות, שלא הוצגו בפניה, אפשרות להפחתת הפגיעה בסבבה החופית:

56. (...). "אם הולחוף מתרשמת כי ייתכן שניתן להשיג את מטרות התכנית תוך פגיעה פחותה בסביבה החופית, וכי התשתית העובדתית שבפניה אינה מספיקה כדי לקבל החלטה סדורה בעניין זה, עליה לפעול להבהרת העובדות שאינן ידועות לה בטרם תחליט אם לאשר את התכנית.
(...)

58. אם הולחוף סבורה שההליך שנערך על ידי מוסד התכנון המוסמך אינו מספק, וייתכן שיש חלופה המשיגה תועלת דומה לזו של התכנית שהוצגה לה, שהיא בעלת היתכנות מעשית, ושפגיעתה בסביבה החופית פחותה - עליה לבחון האם קיומה של חלופה זו משפיע על החלטתה לאשר את התכנית או לדחותה. **ואם לא הוצג בפני הולחוף די מידע כדי לקבוע אם חלופה זו ראויה, עליה לשקול אם יש מקום להשיב את התכנית למוסד התכנון המוסמך על מנת שיבחן את החלופה המוצעת, או לפעול לקבלת מידע נוסף בטרם תקבל את החלטתה."**

42. בהתאם להחלטתה, ועדת הערר קבעה כי על הולחוף לדרוש מן הות"ל להציג בפניה חלופות אחרות, גם אם לא נבחנו בתסקיר הראשוני, כך שהולחוף תוכל להחליט אם חלופה זו ראויה.

43. כפי שיובהר להלן, לא כך אירע בענייננו.

2.ג. הפגמים שנפלו בהחלטת הולחוף :

44. בניגוד לדרישת הפסיקה שהובאה לעיל בהרחבה, הן בנוגע לתשתית העובדתית המלאה שנדרשה לעמוד בפני הולחוף בעת קבלת החלטה והן בנוגע לדרישה לבחינת חלופות, וכן בניגוד להחלטת ועדת הערר מיום 22.1.2022

שצוטטה לעיל, החלטת הולחוף 23.11.2022 אינה מבוססת על תשתית עובדתית מלאה ואינה מבוססת על בחינת חלופות. הכל כפי שיתואר להלן.

מלבד חלופה מוצעת אחת, לא הוצעו עוד חלופות למקום תחנת חוף הכרמל, ובכל מקרה גם בחלופה זו נפלו פגמים רבים. כך גם באשר לתוואי מסילת הרכבת המוצע אל מול היעדר בחינת חלופות לתוואי:

45. חלופת האצטדיון היא החלופה היחידה שהוצעה כחלופה מיקומה של תחנת חוף הכרמל.

46. כאמור, בחינת חלופה בודדת בלבד הינה בניגוד להחלטת ועדת הערר שהדגישה כי יש צורך בבדיקת חלופות לתחנת חוף הכרמל עקב מיקומה בסביבה החופית ואפילו בתחום חוף הים. כך ציינה ועדת הערר בסעיף 62 להחלטתה:

"62. בכל הנוגע למיקומה של תחנת חוף הכרמל החוק מחייב אפוא את הולחוף במפורש לוודא כי לא קיימת חלופה שפגיעתה במעבר החופשי לאורך חוף הים פחותה. דברים אלו נאמרים למעלה מן הצורך שכן אנו סבורים, כאמור, כי גם בתחום הסביבה החופית על הולחוף לקבל את החלטתה תוך התחשבות באופן שבו נבחן קיומה של חלופה ראויה שפגיעתה בסביבה החופית מצומצמת יותר".

47. לא רק זאת, אלא שגם בחלופה היחידה הזו שהוצעה נפלו פגמים רבים באופן בחינתה, ובכלל זה: לא ניתן פירוט מספק בנוגע לחלופה המוצעת; לא בוצעה השוואה אמיתית בין החלופה המוצעת לבין החלופה הקיימת; החלופה המוצעת לא נבחנה בתסקיר השפעה על הסביבה; לא קיימת התייחסות ו/או שקיימת התייחסות שטחית בלבד להשפעת החלופות של תחנת הרכבת על הסביבה החופית.

48. המחשה לבדיקת חלופות אמיתית ניתן למצוא בתסקיר שנערך לתכנית, שבחן חלופות להזזת תחנת רכבת אחרת בבנימינה (ראה בעמודים 258-337 לתסקיר תמ"א 65א'). במסגרת התסקיר נבדקו שמונה חלופות לתוואי ולמיקום תחנה חליפית ונכתבו עשרות עמודים בנוגע לכלל ההיבטים הנדרשים להשוואה ולבחינה לפני קבלת ההחלטה. לכן, אם היתה כוונה אמיתית לבדיקת חלופות לתחנה בענייננו, תחנת חוף הכרמל, אזי שבדיקת החלופות היתה נערכת באופן דומה לאופן שבו נבדקו החלופות לתחנת הרכבת בבנימינה.

49. ניכר כי ההצגה של החלופות היתה מגמתית והפנתה את הזרקור מתחנת חוף הכרמל ומהפגיעה הצפויה בסביבה החופית לחלופות בלתי רלוונטיות לתכנית ולהבלטת הפגמים שבחלופות השונות מהתכנית המופקדת.

50. על הפער בין המידע שנדרש היה לפרוט בפני הולחוף לבין המידע החסר שהוצג בסופו של דבר, שעל בסיסו התקבלה בסופו של דבר ההחלטה, ניתן ללמוד מן הפער בין אופן הצגת מיקום התחנה המוצע בדיון הראשון שהתקיים בפני הולחוף ביום 23.6.2022 לבין היעדר הפירוט במסגרת הדיון השני שהתקיים בפני הולחוף ביום 23.11.2022.

51. בדיון הראשון בפני הולחוף, שהתקיים ביום 23.6.2022, הרחבת תחנת חוף הכרמל המוצעת הוצגה בפירוט רב: הוצג מיקומה של התחנה, השלכות על צירי התנועה של הולכי הרגל, השלכות על החניה של הבאים לחוף, הצורך בבניית גשר או גשרים חדשים ועוד. ממידע זה ניתן היה להתרשם, ולו במעט, מה תהא השפעת הרחבתה של התחנה על הסביבה החופית, גם אם לא באופן מלא. להלן הדמיה של התחנה כפי שהיא הוצגה בדיון:



52. מלבד זאת, בעקבות שאלות חברי הוועדה, הוצגו היבטים נוספים חשובים ובכלל זה: הקושי מבחינת הטיפול במי התהום; התייחסות למסילות הדיור שגם הן חלק מתכנון התחנה ומצויות בסביבה החופית; וכן ניתנה התייחסות להשפעת הפורטלים על השכונות הגדולות המתוכננות הן בטירת הכרמל והן בדרום חיפה, לא רחוק מהתחנה.

53. נוכח החלטת ועדת הערר מיום 11.2.2022 לפיה יוצגו בפני הולחוף חלופות פוגעניות פחות לתחנה המוצעת, נדרש היה כי מיקום התחנה המוצעת, על כלל פרטיה, תוצג בשנית בפני הולחוף וזאת אל מול יתר החלופות המוצעות, אשר יוצגו באותה רמת פירוט כפי שהוצג מיקום התחנה הראשונה.

54. כך, אם הדבר אכן היה נעשה, יכלו חברי הוועדה להשוות בין כל אחד ואחד מהפרמטרים: השלכות על צירי התנועה של הולכי הרגל במיקום התחנה המוצע אל מול ההשלכות במיקום החלופות המוצעות; השלכות על החניה של הבאים לחוף במיקום התחנה המוצע אל מול ההשלכות במיקום החלופות המוצעות; השפעת הרחבת התחנה במיקום המוצע על הסביבה החופית אל מול ההשלכות על הסביבה החופית במיקום החלופות המוצעות; אופן טיפול במי התהום במיקום התחנה המוצע אל מול אופן הטיפול במיקום החלופות המוצעות; השפעת החלופה המוצעת כיום על השכונות הגדולות המתוכננות בטירת הכרמל ובשטחי משי"א 7200 וכן על המרחב האורבני בדרום חיפה אל מול השפעת החלופות המוצעות; וכדומה.

55. באופן זה, אם הדבר אכן היה נעשה, יכלו חברי הוועדה להבין מה החסרונות ומה היתרונות של מיקום התחנה המוצע כיום אל מול החלופות המוצעות למיקום התחנה.

56. כאמור, לא כך קרה. המידע על אודות מיקום התחנה המוצעת כיום – לא הוצג בפני הוועדה. כך גם לא הוצגו כל חלופות למיקום התחנה המוצע כיום, ובכלל זה לא הוצג כל מידע בעניינין של החלופות. כל שהוצג הוא תכנון מועט פרטים של התחנה שאושרה.

57. לגישת העוררת למיקום התחנה במיקום המוצע יתרונות מועטים בלבד, כשהעיקרי בהם הוא קרבתה של התחנה למרכזית חוף הכרמל. גם יתרון זה ניתן להשוואה אם אכן היתה נסקרת האפשרות של קישור התחנה בחלופות אחרות למנהרה קצרה למרכזית חוף הכרמל. ועוד, חסרונות התחנה במיקום המוצע הם רבים: מסילות הדיור דורשות שטח נרחב של שש מסילות הממוקמות בסביבה החופית (ראה בעניינין זה ס' 82-82 לערך 50/21 שהוגש ע"י העוררת); השפעת המנהרות הן על חוף דדו בדרום חיפה והן על נגישות הציבור לחופים בזמן העבודות; השפעת פורטל המנהרות על הן מלונות חוף הכרמל והן על השכונה הגדולה המתוכננת בטירת

הכרמל; השפעת המסילות היוצאות מהתחנה על השכונה הגדולה המתוכננת בצמוד אליה (שטחי מש"א 7200); השפעת הגשרים החדשים הנדרשים עקב הקמת התחנה (ראה בעניין זה ס' 83-85 לערר 50/21 שהוגש ע"י העוררת); היעדר הסמיכות בין מיקום התחנה המוצע לבין מוקדי פעילות אורבניים.

58. יצוין כי במסגרת ערר 50/21 שהוגש על ידי העוררת ביום 22.7.2021 כנגד החלטת הולחוף מיום 23.6.21, עמדה העוררת על הפגיעה המוכפלת שנגרמת הן לציבור והן לסביבה החופית תחנת חוף הכרמל במיוחד, זאת בשל היותה מממוקמת בתחום חוף הים ובשל כך שאינה סמוכה לאף מוקד עירוני. לשם קריאת הטיעון המלא מופנית ועדת הערר לסעיפים 50-75 בערר שהוגש מטעמה של העוררת.

59. זאת להבדיל מהחלופות האחרות (החלופה שהוצגה בדיון בפני הולחוף מיום 23.11.2022 והחלופות שהוצעו על ידי שאר העוררים, שטרם נבחנו) להם, לגישת העוררת, יתרונות מובנים רבים. יתרונות אלו כוללים: סמיכות, בין אם רגלית ובין אם באמצעות תחבורה רכה, לאזור התעסוקה הגדול בדרום חיפה (מת"מ); קרבה לאצטדיון; למרכז הקונגרסים; למרכז קניות גדול; ולשכונת נאות פרס. כמו כן, יתרון נוסף, שלא הוצג, הוא הקלה על נגישות משתמשי התחבורה הציבורית לתחנה עקב ביטול הצורך בכניסה לתחנת חוף הכרמל, שמאריך את הדרך גם לכל האוטובוסים וגם לרכב פרטי. זאת ועוד, בחירה באחת מהחלופות האחרות, תוביל לפינוי הקרקע שבה כיום ממוקמת תחנת חוף הכרמל. משמעות הדבר הוא פינוי קרקע בתחום בסביבה החופית וניצולה עבור שימושים ציבוריים המתאימים הרבה יותר לסביבה החופית וכמובן הבטחת הערכות כנגד משבר האקלים, בדגש עליית מפלס פני הים והעצמת הסערות.

60. יובהר כי לעמדת העוררת בדיון מיום 23.11.2022, מלבד היעדר הצגת החלופות בעניין מיקום התחנה המוצעת לא הוצגו כל החלופות לתוואי מסילת הרכבת, ובכל מקרה נפלו פגמים רבים באופן בחינת החלופות המוצעות לתוואי המסילה. שכן במסגרת העררים שהוגשו כנגד החלטת הולחוף מיום 23.6.21 (46/21, 48/21) הוצעו חלופות נוספות לתוואי הרכבת שנטען כי פגיעתן בסביבה החופית פחותה. אולם חלופות אלו לא נבחנו על ידי הולחוף (בהקשר זה ראה טענות העוררת החל מסעיף 76 לערר 50/21).

61. למען הסדר הטוב יצוין כי היעדר בחינה והצגה של חלופות נוספות באופן מעמיק מנע מחברי הולחוף לשקול היבטים נוספים, תכנוניים-רחבים, שנדרש מהם לשקול כדוגמת: טובת משתמשי התחבורה הציבורית; מיצוב תחנת הרכבת כחלק ממוקד פעילות אורבני; השפעה על כלל תכנון הסביבה החופית בחיפה; ועוד.

62. נוכח כל האמור לעיל, ובפרט נוכח החלטתה הברורה של ועדת הערר מיום 22.1.2022, בדיון מיום 23.11.2022 חובתה של הולחוף היתה לסרב לדון בתכנית עד אשר הוות"ל היתה מציגה בפנייה חלופות נוספות, פוגעניות פחות, הן בעניין מיקום התחנה המוצע והן בעניין תוואי מסילת הרכבת. מלבד זאת, הולחוף היתה צריכה לדרוש מהרכבת להציג בפנייה את החלופות באופן אובייקטיבי ומעמיק, תוך כדי השוואה ביניהן, וכל זאת במסגרת תסקיר השפעה על הסביבה, בדיוק כפי שנערך לתוואי ולתחנה באזור בנימינה, שהדוגמה בעניינה הובאה לעיל.

63. משלא עשתה כן הולחוף על ועדת הערר לעמוד כך. על ועדת הערר לדרוש למלא את החלטתה מיום 22.1.2022, ולשוב ולדרוש כי הולחוף תבקש מהחברה היזמית (דה פקטו, רכבת ישראל ובוות"ל) להציג את חלופות נוספות, פוגעניות פחות, הן למיקום התחנה המוצע והן לתוואי חלופי לרכבת, ולסרב לדון בתכנית עד אשר תנאי זה יתמלא. גם לאחר שיוצגו חלופות אחרות, עליה לדרוש מהולחוף, לדון בתכנית רק לאחר שמוצגת בפנייה השוואה אובייקטיבית ומעמיקה בין מיקום התחנה והתוואי המוצעים כיום לבין חלופות אחרות, שיערך כאמור במסגרת השלמת תסקיר השפעה על הסביבה שיערך לתכנית.

בעת קבלת ההחלטה על ידי הולחוף מיום 23.11.2022 לא ניתנה התייחסות מספקת להשפעת התכנית (הן מבחינת מיקום התחנה המוצעת כיום והחלופה שהוצעה לה והן מבחינת תוואי הרכבת והחלופות לתוואי) על הסביבה החופית:

64. כמצוין לעיל, חוק שמירת הסביבה החופית מחייב את הולחוף לשקול בראש ובראשונה את שיקולי הפגיעה התכנונית בסביבה החופית. דרישה זו מעוגנת בלשון החוק ומטרות המנויות בו:

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

65. הגם שאין חולק שהולחוף רשאית לשקול שיקולי תשתית במניין שיקוליה, הרי שברור שעיקר המשקל צריך להינתן לשיקולי הסביבה החופית. כך צוין בסעיף 50 להחלטה:

"תפקידה של הולחוף והשיקולים שעליה לשקול כאשר היא דנה בתכנית החלה בתחום הסביבה החופית קבועים כאמור לעיל בסעיף 7(א) לתוספת השנייה. **בהתאם לסעיף זה, על הולחוף לשקול שיקולים רבים בטרם תחליט: שיקולים הקשורים בשמירה על הסביבה החופית מצויים במרכז תשומת הלב שלה (לרבות שיקולים של הנאת הציבור מהסביבה החופית ושמירה על ערכי הטבע, הנוף והמורשת שבה), לצדם מזכיר החוק "שיקולי תשתית", וכן עליה לשקול את "מכלול השיקולים התכנוניים". רק לעיתים נדירות כל השיקולים הללו מובילים לאותה מסקנה. המצב השגרתי יותר הוא מצב של התנגשות מסוימת ביניהם, כאשר שיקולי תשתית - כדוגמה - תומכים באישור תכנית הפוגעת בסביבה החופית. במקרים אלו, על הולחוף - ככל רשות מינהלית - לאזן בין השיקולים השונים ולתת לכל אחד מהם את המשקל הראוי, תוך תשומת לב מיוחדת - הנגזרת מטיבה המיוחד של הולחוף ומתפקידה - לשיקול של שמירת הסביבה החופית. אם הולחוף מתרשמת שהתועלת מהתכנית פחותה מהנזק שייגרם בגללה לסביבה החופית - עליה לדחות את התכנית; ואם היא מתרשמת כי התכנית מממשת אינטרס שחשיבותו גדולה יותר מהנזק לסביבה החופית - עליה לקבלה"**

66. על פי החלטת ועדת הערר, בשל כך, קמה לולחוף חובה לבחון תכנית מוצעת, הגם שהיא בעלת תועלת ציבורית, בדרך שתסב פחות נזק סביבתי לסביבה החופית. כך ציינה ועדת הערר בסעיף 51:

"אנו סבורים שגם כאשר מדובר בתכנית חשובה ביותר. שהתועלת ממנה עדיפה על הנזק שייגרם לסביבה החופית, עדיין על הולחוף לשקול האם נזק זה הכרחי. חלק מסמכותה של הולחוף הוא לבחון האם ניתן לצמצם את הנזק לסביבה החופית מבלי לפגוע באינטרס הציבורי. אם ניתן להשיג תועלת דומה לציבור בדרך הכרוכה בנזק פחות לסביבה החופית תפקידה של - הולחוף להצביע על כך ולהימנע מאישור התכנית כפי שהיא הולחוף נוסדה כדי לשמור על הסביבה החופית, ואם תאשר תכנית שיש בה תועלת, אך היא פוגעת בסביבה החופית במידה העולה על הנדרש - תחטא לתפקידה".

67. כפי שניתן לראות מהמפורט לעיל, החלטת ועדת הערר שמה דגש על הליך בחינתו של השיקול של הפגיעה בסביבה החופית.

68. למעשה, בהתאם לסעיף 60 להחלטת ועדת הערר, הרי השיקול של מזעור הפגיעה בסביבה החופית היה צריך להישקל פעמיים, הן ע"י הות"ל במקרה זה והן ע"י הולחוף:

"בין השאלות התכנוניות הללו, גם השאלה אם ניתן להשיג את תכלית התכנית בפגיעה פחותה בסביבה החופית צריכה להידון פעמיים: פעם אחת על ידי מוסד התכנון המוסמך לדון בתכנית (שהרי "ככלל, אין לאשר תכנית בדרג תכנוני כלשהו מבלי שנשקלו כל ההיבטים הנוגעים לתכנון, וההיבט של איכות הסביבה והשפעת התכנית על הסביבה הינו רכיב משמעותי בכל תכנית מתאר" – בג"ץ 5598/00 עיריית הרצליה נ' רשות שדות התעופה בישראל, פ"ד נז(3) 883, 906 (2003)), ופעם שנייה על-ידי הולחוף - שהרי זהו תפקידה".

69. למען הסדר יובהר כי הן בערר זה שמוגש היום מטעמה והן בערר הקודם (ערר מספר 50/21 שהוגש מטעמה ביום 22.7.2021) העוררת צינה, בין יתר טענותיה, כי השיקול של מניעת או הפחתת הפגיעה בסביבה החופית לא נשקל כלל, לא בקביעת מיקום התחנה המוצעת כיום ולא בקביעת תוואי מסילות הרכבת.

70. להזכיר, כי בתסקיר השפעה על הסביבה שנערך לתכנית בענייננו, המקום היחידי בו הוזכרו המלים "מניעת הפגיעה בסביבה החופית" היה בבחינתן של חלופות מיקרו לתחנת חוף הכרמל ושם ברור היה כי חלופה עם חלקת קרקעי תפגע פחות בסביבה החופית מאשר חלופה עילית. מלבד התייחסות נקודתית זו לא נבחנה כלל ההשפעה על הסביבה החופית.

71. התעלמות זו מביצוע תסקיר השפעה על הסביבה חזרה על עצמה גם בדיון השני שנערך בפני הולחוף ביום 23.11.2022, גם בנוגע לתוואי הרכבת וגם בנוגע למיקום התחנה המוצע. בנגע לתוואי הרכבת, החלופות שהוצגו לא כללו פירוט בנוגע להשפעת התוואי על הסביבה החופית. כך גם בנוגע לחלופה היחידה שהוצגה בנוגע למיקום תחנת הרכבת בחוף הכרמל (חלופת האצטדיון) אשר לא הציגה כלל את יתרונות בכל הנוגע להפחתת השפעתה הפוגענית על הסביבה החופית, וכפי שצוין לעיל, גם לא בוצעה השוואה אל מול התחנה במיקומה המוצע כיום.

72. בהתנהלות זו, עד היום, חטאו שתי הועדות, הן הות"ל והן הולחוף, לתפקידן.

73. לפיכך, הולחוף לא קבלה החלטה מבוססת ולא עשתה את כל שביכולתה למנוע פגיעה בלתי הפיכה בסביבה החופית. כפי שצוין לעיל, על הולחוף היה לדרוש מהות"ל השלמה לתסקיר השפעה על הסביבה, שיכיל את ככל המידע על החלופות (ובכלל זה: יתרונות וחסרונות של כל חלופה וחלופה; וכן השוואה בין החלופות) וכל זה תווך כדי מתן משקל מהותי לפגיעה בסביבה החופית.

-ד- סוף דבר

74. לאחר החלטת ועדת הערר מיום 22.1.2022, שקבעה כי הולחוף טעתה באופן קבלת החלטתה (בכך שלא דרשה לקבל חלופות נוספות למיקום תחנת חוף הכרמל ולתוואי מסילות הרכבת המוצע), ניתן היה לצפות כי בדיון החוזר בפני הולחוף שהתקיים ביום 23.11.2022 יתוקנו הפגמים האמורים. ניתן היה לצפות כי בדיון השני בפני הולחוף יוצג מידע מלא ומפורט, ובכלל זה שאר החלופות, על יתרונותיהן וחסרונותיהן, על הדמיון ועל השוני ביניהן, כאשר בלב הדיון והבחינה יעמוד שיקול העל של מזעור פגיעת החלופות הנבחרות בסביבה החופית.

75. כידוע, לא כך קרה.

76. הולחוף קיבלה את החלטתה מיום 23.11.2022 כשהיא מתבססת שוב על מידע חלקי וחסר ואף שאינו אובייקטיבי (שכן הוצגו רק יתרונות מיקום התחנה המוצעת). הולחוף התעלמה משורה של חלופות ביצוע, שעשויות לצמצם באופן משמעותי ביותר את הפגיעה בציבור ובסביבה החופית כתוצאה מביצוע התכנית המוצעת כיום.

77. הולחוף עשתה זאת על חשבון פגיעה בציבור ובסביבה החופית. שכן, החלטתה של הולחוף עלולה לפגוע בציבור משתמשים בן עשרות או מאות אלפי איש, בדגש על תושבי חיפה וצפון הארץ, כמו גם בסביבה החופית.

78. משלא עשתה כן הולחוף על ועדת הערר לעמוד כך. על ועדת הערר לדרוש למלא את החלטתה מיום 22.1.2022, וקבוע כי :

ג. החלטת הולחוף מיום 23.11.2022 בטלה.

ד. התכנית המוצעת, במתכונתה הנוכחית, אינה ראויה לקידום ומחייבת בחינה מחודשת. בשל כך :

(4) על הולחוף לדרוש מהות"ל שיוורה על השלמת תסקיר ההשפעה על הסביבה, שיתייחס :

ה) לכלל החלופות הנוספות, פוגעניות פחות, הן בנוגע למיקום התחנה והן בנוגע לתוואי חלופי למסילות הרכבת.

ו) תסקיר משלים זה יכלול השוואה אובייקטיבית ומעמיקה בין מיקום התחנה והתוואי המוצעים כיום לבין חלופות אחרות.

ז) תסקיר משלים זה יכלול התייחסות רחבה לסוגיית הפגיעה הסביבתית בסביבה החופית.

ח) תסקיר משלים זה יכלול התייחסות מגוונת לכלל השיקולים התכנוניים הרלוונטיים (כדוגמת השפעה על המרחב החופי של חיפה, עידוד השימוש בתחבורה ציבורית ועוד).

(5) רק לאחר שיונח בפני הולחוף תסקיר משלים, כאמור בסעיף ב' (1), תוכל הולחוף לדון בתכנית.

(6) בדיון שיתקיים בפני הולחוף, לפי סעיפים ב(1)-(2) לעיל, על הולחוף להעמיד בראש סדר העדיפויות את השיקול של מזעור פגיעת החלופות הנבחרות בסביבה החופית.

22.12.22

יעל דורי, ראש תחום תכנון, אדם טבע ודין
נציגת הארגונים שעניינם שמירת הסביבה