

ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה

הנדון: בעניין: תכנית מתאר ארצית למפרץ חיפה –

שער המפרץ תמ"א 75

מצ"ב פרסום החלטה בערר : 5/23

הערר נידון, בהיוועדות חזותית, ביום, כז' באייר תשפ"ג, 18.05.2023.

1. להלן חברי הועדה :

גב' אורית קוטב, נציגת שר המשפטים (יו"ר).
גב' ליאת דופור – דרור, נציגת מנכ"ל מינהל התכנון.
גב' שולמית גרטל, נציגת בעל הכשרה בשיכון ובבנייה.
מר הילל גוסמן, נציג רשות הטבע והגנים.

2. חברי הוועדה שנעדרו בישיבה :

מר עמיר ריטוב, ראש המועצה האזורית לב השרון, נציג שלטון מקומי.
מר שמעון גואטה, ראש המועצה האזורית מעלה יוסף, נציג שלטון מקומי.

בכבוד רב,

מלאית שוורץ

מרכזת ועדת המשנה לעררים
אגף מוסדות תכנון ארציים

מדינת ישראל
המועצה הארצית לתכנון ובנייה
מדינת ישראל
המועצה הארצית לתכנון ובנייה
וועדת המשנה לעררים

ערר 5/23 בעניין תכנית מס' תמ"א 75 – שער המפרץ

1. יעל דורי

העוררת

1. הוועדה לשמירת הסביבה החופית

המשיבות

ערר 5/23 בעניין החלטת הוועדה לשמירת הסביבה החופית מיום 28.12.2023

1. עניינו של ערר זה בהחלטת הוועדה לשמירת הסביבה החופית (להלן: "הולחוף" או "הוועדה") מיום 28.12.2022 לאשר את תמ"א 75 "שער המפרץ" (להלן: "ההחלטה" ו"התכנית").

רקע עובדתי ותכנוני:

- ביום 10.5.2022 נתנה המועצה הארצית הוראה להכנת תכנית מתאר ארצית חלקית, תמ"א 75 – שער המפרץ, הכוללת תכנון מתארי ומפורט. לאחר החלטה זו החלו מוסדות התכנון בעריכת התמ"א והתכניות הנלוות לה העוסקות במשק האנרגיה ובניהול הנגר.
- ביום 12.12.2022 הוצגה טיוטת התכנית בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה בחיפה.
- ביום 13.12.2022 הובאה התכנית לדיון ראשון בולנת"ע, לאחר ישיבות רבות של ועדת ההיגוי ושיתוף של הציבור בקיץ 2022. הולנת"ע אישרה את העברת התכנית להערות הוועדות המחוזיות.

5. מיד עם סיום הדיון בולנת"ע, נדונה התכנית בישיבת הוועדה הממיינת של הולחוף, שכונסה במיוחד לשם כך. הוועדה החליטה להביא את התכנית לדיון במליאה, וביום 28.12.2022 הובאה התכנית לדיון במליאת הולחוף.
6. ביום 3.1.2023 המועצה הארצית לתכנון ובנייה דנה בתכנית והחליטה להעבירה להערות הועדות המחוזיות לתקופה של חודשיים, בכפוף לתיקונים. נגד הצעת יו"ר הוועדה הוגשה הצעה נגדית על ידי העוררת ובה התייחסות גם לסביבה החופית.
7. ביום 18.1.2023 התקיים דיון נוסף במליאת הולחוף נוכח השינויים שהחליטה עליהם המועצה הארצית לתכנון ובנייה ביום 3.1.2023, הנוגעים גם לסביבה החופית (הרחבת גבול התכנית לשם הוספת שטח חוף מצפון לשובר הגלים של הנמל בייעוד "חוף רחצה"). בדיון זה הוצג השינוי בסביבה החופית בהתאם להחלטת המועצה הארצית מיום 3.1.2023 וייעודי הקרקע בסביבה החופית. מליאת הולחוף החליטה לאשר את תמ"א 75 בכפוף לתיקון הוראות התכנית כך שייקבע כי תכנית מפורטת לחלקו הדרומי של חוף הרחצה הגובל בנמל תופקד לאחר היועצות עם חברת נמלי ישראל ורשות הנמלים והספנות בהיבטי ביטחון, בטיחות והיעדר מגבלות על הפעילות הנמלית.
8. ייעודי הקרקע בתחום הסביבה החופית, לפי ההחלטה הם: רצועה ברוחב 200 מטרים מקו החוף המוגדרת כ"חוף רחצה" (למעט רצועה צרה יותר מול קריית חיים מערבית); מקו 200 מטרים מהחוף ועד 300 מטרים מהחוף מוגדרים שני שימושי קרקע אינטנסיביים – הצפוני הוא "אזור פיתוח עירוני", והדרומי "אזור מטרופוליני משולב", אשר בכל אחד קיימות הוראות מיוחדות המתייחסות לאזור הנמצא בסביבה החופית. נוסף על כך, בין שני השימושים האינטנסיביים הללו מסומן מוקד תיירות וכן מסומן "קו הסביבה החופית" ונכתב שמשמעותו היא לפי חוק שמירת הסביבה החופית, תשס"ד-2004 (להלן: "**חוק שמירת הסביבה החופית**").
9. התכנית מצויה כעת לקראת דיון במועצה הארצית לתכנון ובנייה בהערות הוועדות המחוזיות.

התכנית ועיקריה:

10. תמ"א 75 המשתרעת על מרבית שטחו של מפרץ חיפה, כוללת אלפי דונמים הנמצאים בשטחה המוניציפלי של העיר חיפה, הקריות ונשר, ומטרתה שינוי פני מפרץ חיפה ויצירת חיבור עירוני בין חלקי המטרופולין במסגרת התכנון העתידי במקום. בתכנית פריסה של ייעודי קרקע למגורים, תעסוקה ושימושים מטרופוליניים, לרבות פארק מטרופוליני ושטחים פתוחים

לאורך הנחלים, חיבור אזורי המגורים לחוף הים ולמוקדי התעסוקה באזור, למען חיזוק המטרופולין ושיפור איכות חיי התושבים.

11. תמ"א זו מחליפה את תמ"מ 6 ולכן לפי דברי ההסבר לתכנית דוברת את שפתה, אך גם מציגה חזון חדש שבמסגרתו אזור התעשייה הכבדה והמזהמת המפרידה בין חיפה ונשר לבין הקריות, יוחלף באזור אורבני שוקק ונטול סיכונים, ללא זיהום אוויר ורעש. כמו כן, התכנון יכלול במקום שטחים פתוחים ומשוקמים שיחברו בין האזורים ויחזקו את המטרופולין כולו.

12. במסגרת התכנית יפוננו המפעלים ממפרץ חיפה ובמקומם יוקם אזור אורבני, שיקשר בין חיפה לקריות. מטרת התכנית לגבש מדיניות תכנון עדכנית ובת קיימא למפרץ לנוכח פינוי התעשיות המזהמות מהמקום (הכימיות והפטרוכימיות). רק חלקה של התכנית הנמצא בשטחה המוניציפלי של עיריית חיפה מסווג כסביבה חופית (חלק קטן מכלל התכנית בין קרית חיים לשובר הגלים של נמל חיפה).

13. תמ"א 75 היא חלק ממהלך תכנוני המורכב ממספר תכניות מתאר ארציות שמטרתן לענות על מגוון הסוגיות התכנוניות הכלולות בהחלטת הממשלה 1231 בנושא פיתוח וקידום מפרץ חיפה ולהוות בסיס לתכנון מפורט. מלבד תמ"א 75 – שער המפרץ מקודמות מספר תכניות נפרדות: תמ"א 75 אנרגיה, שעוסקת בקביעת חלופות למיקום תוצרי התעשייה מחוץ לשטח התכנית, לצורך פינוי המפעלים ופינוי השטח ובהמשך לפיתוח האזור. במסגרת תכנית זו נערך תסקיר אשר בוחן חלופות מיקום שונות לתוצרים של התעשייה הפטרוכימית. תכנית זו מלווה על ידי ועדת היגוי ונדונה בוועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים (להלן: **הולנת"ע**); ותמ"א 75 ניהול נגר, שעוסקת בקביעת תכנית לניהול הנגר בכל האזור. תכנית זו נדונה עד כה בוועדת ההיגוי בלבד וטרם הגיעה לדיון בולנת"ע. תכניות אלה מקודמות בהמשך להמלצת ועדת מנכ"לים בין-משרדית לפיתוח וקידום מפרץ חיפה, החלטת הממשלה כאמור והחלטות המועצה הארצית לתכנון ובנייה.

14. במקביל לקידום תמ"א 75, שמטרתה לקבוע את ייעודי הקרקע, מקודמות ארבע תכניות מפורטות, אשר כל אחת עוסקת בחלק אחד מבין ארבעת המתחמים ש אליהם חולק השטח.

15. עוד בדברי ההסבר לתכנית ניתן לראות כי התכנית כוללת פיתוח מגוון שכולל שטחי תעסוקה, תעשייה ולוגיסטיקה, שימושים מטרופוליניים על אזוריים וציבוריים ומגורים מגוונים ואיכותיים בסמיכות לשטחים פתוחים ערכיים ולמוקדים מטרופוליניים שיעודדו הגירה חיובית לאזור. לצד כל אלה יבוצע שיקום של האזור והעצמה של שטחים פתוחים וצירים ירוקים מסוגים שונים. בתמ"א נעשה איזון בין הפיתוח שאותו היא מאפשרת לבין שמירת השטחים הפתוחים ושיקומם. פיתוח זה נועד לחיזוק התפקוד העירוני והמשך הפיתוח

האורבני ליצירת תנאים לשיפור איכות החיים לרבות רווחת המגורים והרחבת מגוון השירותים והתעסוקה.

16. בדברי ההסבר יש התייחסות גם לשטחים בתכנית אשר סמוכים לחוף הים, שם נכתב כי הפיתוח יהיה בזיקה לים וישמור על מבטים לים ונגישות אליו. כמו כן, נכתב שהבינוי יאפשר כניסת בריזה לאזורי הבינוי הפנימיים.

ההחלטה מושא הערר:

17. הערר שהוגש על ידי העוררת, עוסק בהחלטת הולחוף מיום 28.12.2022, וזאת לדברי העוררת משום שעיקר ההחלטה לא מקובל עליה, בעוד התיקון להחלטה מיום 18.1.2023 איננו עיקר ההחלטה.

18. בהחלטה נקבע שבתחום הסביבה החופית התכנית כוללת רצועה, לאורך חוות המיכלים הקיימת ועד לקצה הדרומי של קריית חיים, בייעוד חוף רחצה המחולק לתחום חוף הים (עד 100 מטרים) ולפארק חוף עירוני (מקו 100 המטרים), בהלימה להוראות פרק החופים בתמ"א 1. מעבר לרצועת 200 המטרים ועד לגבול הסביבה החופית כוללת התכנית "איזור מטרופוליני משולב" ו"איזור פיתוח עירוני" בסימון "תחום חופי", בהתאמה להוראות תמ"א 1 עבור עורף חוף עירוני

הטענות בערר:

העדר תשתית עובדתית מלאה טרם קביעת ייעודי הקרקע ומיקומם בסביבה החופית

19. העוררת טוענת שיש צורך במידע נוסף טרם קביעת ייעודי הקרקע ומיקומם בסביבה החופית עקב תוספת אוכלוסייה רבה לאזור, וזאת בשל השלכות משבר האקלים. נטען שיש לקבוע את ייעודי הקרקע בהתחשב בתוספת האוכלוסייה, גם כן על רקע משבר האקלים. עוד נטען שהשיקול של האינטרס הציבורי, אשר עליו אמונה הולחוף, עם שיקולים מנחים אחרים, מחייבים שמירה על סביבה חופית גדולה יותר עבור הציבור הרחב ומניעת פיתוח באזורים הסמוכים יתר על המידה לחוף הים.

20. נטען כי השלכות משבר האקלים, שיכולות להביא לאבדן חיי אדם, ניכרות כבר כיום, ובהן עליית מפלס מי הים, עליית גובה גלי הסערה וסכנת ההצפות. לכן על התכנית שכוללת תכנון צופה פני עתיד (עשרות שנים קדימה) להתחשב בנתונים הידועים כבר היום בדבר השלכות

השינוי האקלימי, בבואה לקבוע את מרחק הבינוי מקו המים ואת ייעודי הקרקע בסביבה החופית הרגישה במיוחד להשלכות משבר האקלים.

21. כן נטען, בין היתר, כי כבר ניתן להבחין בעליית מפלס הים התיכון וקו החוף הרשמי (0.75 ס"מ) מצוי כיום, לדברי העוררת, בתוך הים. לפיכך, כבר כיום, חל כרסום במאה המטרים הראשונים המוקצים בתכנית לחוף רחצה בהתאם לתמ"א ושטחם צומצם.

22. כמו כן, נטען, כי הארוזיה המתמשכת בחוף קריית חיים מושפעת מבניית הנמלים (ועל אף שנקבע הסדר להזנת חול, הארוזיה נמשכת). יתכן שגם התכנית להקמת שובר גלים מול החוף לא תסייע בהתמודדות עם הצרת רצועת החוף במקום, ולכן נטען שבתכנית מושא הערר יש להתחשב במצב הקיים וכן בזה העתידי, ללא אמצעים שעשויים לשנותו.

23. העוררת הוסיפה וטענה כי ההשלכות הקשורות לעליית מפלס פני הים יהיו חמורות יותר בעתיד. הודגש שישנם מחקרים המלמדים על כך שקצב עליית פני הים ילך ויגבר, ומכאן הצורך להתחשב בנתונים אלה כבר כעת בתכנון שצופה פני עתיד. תהליכים אלה עלולים להביא לפגיעה בנפש וברכוש בשל הצפות בסביבה החופית ועליית גלי הסערה המלווה עלייה זו. כן עלול להיפגע האינטרס הציבורי בשל צמצום רצועת החוף הפתוחה לציבור (כשבמקביל צורכי הנופש בחוף יגברו בשל גידול האוכלוסייה באזור ובשל הצפי להתארכות העונה החמה).

24. על אף כל אלה, נטען שמנהל התכנון בכלל והולחוף בפרט אינם מתחשבים בשיקולים אלה של עליית מפלס הים בעת קבלת החלטות בתחום הסביבה החופית. נטען שבענייננו יש לפעול בהתאם לעקרון הזהירות המונעת, על אף שאין כעת בנמצא תחזיות מדויקות של עליית מפלס מי הים והצפי לצמצום רצועת החוף, וזאת בשל גודל התכנית והעובדה שהיא תמומש לאורך זמן רב. על זהירות זו להתבטא בקביעת רצועת חוף רחבה ככל הניתן הפנויה מבינוי, שתשמש אך ורק לשימושים ציבוריים ובראשם חוף עירוני (כפי שנעשה בתכניות אחרות לדבר העוררת).

25. העוררת דורשת כי הוועדה תקבע רצועת חוף פנויה מבינוי, ברוחב שיספק את הביקוש עברה גם אם קו החוף ייסוג מזרחה, ובהתאם לכך לקבוע ייעוד של חוף עירוני ברוחב של 200 מטרים לפחות, כאשר 100 מטרים נוספים ניתן לייעד לפארק חופי, הכולל בינוי מועט ביותר, לא כפי שמאפשרת הגדרת "פארק חוף עירוני" בתמ"א 1, אלא פחות מכך, גם הוא בזיקה לחוף.

26. לעוררת דרישה חלופית, שלפיה יש לקבוע את אותה רצועת חוף הפנויה מבינוי (כפי שפורט בדרישה הקודמת של העוררת), עד לפרסום התחזיות המעודכנות (בהמשך בהתאם לתחזיות ניתן יהיה לצמצם את רוחב הפארק החופי אם התחזיות יאפשרו זאת).

העדר הוראות מספקות להבטחת בריאות הציבור

27. התכנית מושא הערר כוללת בשטחה את חוות המכלים של תש"ן (להלן: "חוות המכלים"), "החוה" המיועדת לפינוי ואשר חלקה מצוי בסביבה החופית. התכנית מציעה כי על שטח חוות המכלים יהיו מספר שימושים: ייעוד של חוף רחצה, אזור עירוני משולב ואזור מטרופוליני משולב.

28. אמנם התכנית כוללת התייחסות לנושא המפגעים הקיימים, אך לעמדת העוררת התייחסות זו אינה מספקת. העוררת סבורה על בסיס תכניות אחרות שהיה ידוע בהן על קיום זיהום קרקע ומים בתחומן, אין להסתפק בהוראות הכתובות בתכנית כפי שאושרה אלא יש להטמיע בה הוראות שיבטיחו את השמירה על בריאות הציבור וינחו את התכניות המפורטות בנוגע להליך הנדרש. נטען שאין להשאיר את הטיפול בזיהום לתכניות המפורטות משום שהליך הטיהור בעל השלכות על התכנון הכולל, וכן כי לדברי העוררת, בשלב התכנון המפורט מופעל לחץ לאשר את ייעודי הקרקע, כולל כלל הזכויות שניתנו בתכנית המתארית, להעביר את קווי התשתית והתנועה כפי שתוכננו ועוד. העוררת הציגה הוראות המתייחסות להליך מוסדר ומחייב של שלביות הבדיקה והטיהור של הקרקעות והמים המזוהמים, כבר בשלב אישור התכנית המתארית. כמו כן, העוררת מוצאת חיזוק לדבריה בדנ"מ 4753/19 **עיריית הרצליה נ' הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור** (נבו 06.05.2021) (להלן: "עניין אפולוניה"), לפיו יש להסדיר את הסוגיות של בדיקה וטיהור המזוהמים בהוראות התכנית עצמה ולא בשלבים מאוחרים יותר בהליך התכנוני.

29. העוררת סבורה שיש לקבוע שתנאי להפקדת התכנית המפורטת מכוח תמ"א 75, יהיה הכנת תסקיר השפעה על הסביבה, בדגש על סקר קרקע ומים. העוררת מבהירה כי על אף שלפי סעיף 8.3 ס"ק 2 יש להכין תסקיר השפעה עבור חוות המכלים, הסעיף לא מתייחס למועד שבו יוכן התסקיר; אינו מתייחס למועד הטמעת מסקנות התסקיר והמידע לגבי חלופות הטיהור; אינו מתייחס למיקום המתקנים וכן לא מתייחס למשך הזמן הנדרש לטיהור. העוררת מדגישה כי מידע זה מהווה תשתית חיונית שעל בסיסה נדרשים מוסדות התכנון כגופים מנהליים לקבל את החלטתם, ולכן יש לקבל מידע זה בשלב תכנוני מוקדם ככל הניתן.

30. עוד דורשת העוררת לקבוע כי התנאים לאישור התכנית המפורטת מכוח תמ"א 75 יהיו בדיקת חלופות, בחירת החלופה הנבחרת לטיהור ותחילת טיהור השטח.

הצורך בהתייחסות שונה לתכניות להתחדשות עירונית בקריית חיים

31. התכנית מושא הערר כוללת חלק משטח קריית חיים השייכת מבחינה מוניציפלית לעיר חיפה. בקריית חיים מערבית מקודמת תכנית אשר טרם ידוע מה מעמדה הסטטוטורי, והאם היא תהיה תכנית מתארית או תכנית אב. תכנית זו הוצגה בולחוף במסגרת דיון "pre ruling" ביום 28.12.2022. בין היתר תכנית זו כוללת את הבינוי הקיים בקרבת החוף (להלן: "**מתחם טרומן**").
32. במצב הקיים כיום ניתן לראות שהכביש במתחם טרומן נושק לקו מאה המטרים (תחום חוף הים) ומאחוריו מבני מגורים ישנים. לדברי העוררת עורכי התכנית והרשות המקומית מעוניינים לבטל את הכביש ולקרר את הבינוי המתוכנן עד לקו החוף. רצועת המבנים בקרבת החוף מתוכננת לשימושים מעורבים שתכלול בעיקר מגורים ומעט מלונאות.
33. לעמדת העוררת, אין ספק שקידום תכנית זו החל בשטח שבו קיימים כיום מבני רכבת ישנים המשמשים למגורים, הוא חיובי. עם זאת, כדי לשמור על כדאיות כלכלית של התכנית, נדרשת התכנית להוסיף זכויות בנייה רבות בשטח המבנים הקיימים, שממוקמים בסמוך לחוף. אילוץ זה, לדברי העוררת, גורם לבנייה קרובה מדי לקו החוף ומייצר שימוש עיקרי של מגורים בחזית הראשונה לים, בניגוד להנחיות תמ"א 1. העוררת סבורה שמצב זה יביא לכך שרצועת החוף לא תעמוד לרשות הציבור במלואה וגם תייצר בינוי מסיבי שישנה את אופי האזור.
34. בעקבות הצורך בשינוי תמ"א 75 בהתאם להוראות תכנית מתחם טרומן, הוסט קו הבינוי שהיה קבוע בתחילה בקו ה-200 מטרים מערבה, באופן שמצמצם משמעותית את תחום החוף. מצב זה בעייתי לדברי העוררת נוכח הסיבות שפורטו לעיל.
35. בעקבות זאת העוררת העלתה הצעה לניוד הזכויות לקרקע משלימה במסגרת תמ"א 75 או בתכנית אחרת, כך שהתכנון שמיועד לשרת את הציבור יתאם את השיקולים הללו.

תשובת הולחוף לטענות העוררת:

מענה לטענה בעניין היעדר מידע הנוגע לשינויי האקלים טרם קבלת ההחלטה

36. ביחס לטענה כי החלטת הולחוף לא התקבלה על בסיס מידע דרוש בכל הקשור לשינויי האקלים ועליית מפלס פני הים, טוענת הולחוף כי הגוף המוסמך להמליץ על אימוץ תרחיש עליית מפלס פני הים הוא מנהלת היערכות לשינוי האקלים במשרד להגנת הסביבה (להלן: "**המנהלת**") וכי עד לפרסום תרחיש כאמור אין בסמכות הולחוף לאמץ תרחיש לא רשמי

- בעניין. יתר על כן, אין הולחוף יכולה לקבל החלטות בעלות השפעות תכנוניות וקנייניות על צדדים שלישיים על סמך אימוץ תרחיש לא רשמי.
37. המשיבה טוענת כי נערכת עבודת מטה על ידי הגורמים הרלוונטיים לבירור תרחישי הייחוס האפשריים בשל משבר האקלים. במסגרת עבודה זו לפני כחודש הגיש המכון לחקר ימים ואגמים (להלן: "חיא"ל") למנהלת ולמנהל התכנון דו"ח תרחישי ייחוס לשינויי האקלים. תרחישי הייחוס של חיא"ל נבדקים על ידי המנהלת בימים אלה.
38. הפורום הבין משרדי למרחב הימי התכנס ביום 23.4.2023 על מנת לדון בנושא, להיערך ולקבל מידע. לישיבה הוזמנו כלל חברי הולחוף ובהם העוררת שהשתתפה בדיון. בישיבה הציגו גורמי הממשלה השונים את המידע העדכני ביותר שנמצא ברשותם ואת פעולות ההמשך שלהם בעניין. בסיכום הדיון עדכנו נציגי המנהלת כי בכוונתם להפיץ למשרדי הממשלה השונים מספר תרחישים לבחינת השלכות עליית מפלס פני הים לטובת קבלת הערות המשרדים בנושא. התרחישים אמורים להיות מועברים עם סימון קווי החוף המשוערים לכל תרחיש של מרכז מיפוי ישראל (להלן: מפ"י). הודגש כי המנהלת נערכת לבחינה מעמיקה וריכוז של כל המשמעויות התכנוניות, הסביבתיות, הכלכליות והמשפטיות.
39. עד כה לא פורסם תרחיש ייחוס רשמי ע"י המנהלת וטרם גובשו מסקנות או המלצות בנושא, כמו כן לא הועברו תרחישי הייחוס למשרדי הממשלה השונים. בהיעדר תרחיש ייחוס רשמי, אין בסמכות הולחוף לאמץ תרחיש לא רשמי כזה או אחר בעניין עליית מפלס פני הים ולפעול לפיו, ובפרט לנוכח ההשלכות התכנוניות, הקנייניות והמשפטיות שעלולות להיות לו על בעלי עניין וצדדים שלישיים. לכן הולחוף, בדומה ליתר מוסדות התכנון, ממתינה לפרסום תרחיש הייחוס הלאומי ולאישורו.
40. עד לפרסום תרחיש זה ואימוצו, הולחוף פועלת בהתאם לעקרונות הקבועים בחוק שמירת הסביבה החופית, תשס"ד-2004 ובפרק החופים בתמ"א 1, המיישמים את עקרון הזהירות המונעת.
41. הולחוף מדגישה בתשובתה כי אין היא חולקת על הקביעה ששינויי האקלים נמצאים בעיצומם, וכי כבר כיום אנו חשים את השפעותיהם ההולכות ומתחזקות - לשינויי האקלים השפעה על הסביבה החופית בכלל ועל עליית מפלס פני הים בפרט. הולחוף פעלה בהחלטתה מתוך מודעות לשינויי האקלים ועל בסיס המידע שהיה מצוי בפניה, וסברה שהתכנית המתארית בנוסח המוצע נותנת מענה ראוי לשינויי האקלים, מיישמת את עקרון הזהירות המונעת ומאזנת בין הצורך בתוספת חופים עבור האוכלוסייה לבין הפיתוח הנדרש לנוכח עלויות פיננסיים התשתיות ושיקום השטח המשמעותיות.

42. איזון זה בא לידי ביטוי בייעוד שטח ברוחב 200 מטר לחוף רחצה. החוף יתחלק לשתי רצועות: ברצועה המערבית יותרו אך ורק השימושים בייעוד "חוף רחצה" בתמ"א 1 לעניין חוף עירוני, וברצועה המזרחית (בטווח שבין 100-200 מקו החוף) יחולו הוראות תמ"א 1 לעניין "פארק חוף עירוני". בהתאם להחלטת הולחוף לתחום הרצועה המזרחית נוספו שימושים לטובת חוף עירוני, באופן שצופה פני עתיד כך שאם רוחב החוף יצטמצם ניתן יהיה למקם שימושים לטובת חוף הרחצה בתחום זה. המשיבה מדגישה כי התכניות המאושרות כיום, תמ"מ 6 וחפ/2000, קבעו רצועת חוף יותר אשר נעה בין 100-150 מטרים, בעוד תמ"א 75 מרחיבה את רצועת החוף לכ-200 מטרים.

43. בעניין ההשוואה שעורכת העוררת בין תמ"א 75 לתכניות שבהן נקבעה רצועה חופית פתוחה ורחבה יותר, שחלה אף מעבר לתחום 200 המטרים מקו החוף, טוענת המשיבה כי העוררת לא מתחשבת בנתוניו של כל אזור ובשל כך מגיעה למסקנה שגויה. המשיבה מתייחסת לתמ"א 1 המסמנת לאורך חופי הים התיכון מספר מצומצם של פארקים חופיים, כאשר ממדי הפארקים, לרבות רוחבם ומרחקם מהחוף, נקבעו בהתאם לנתוני האזור הספציפי, ערכי הטבע שבו וכן רצון לשמור שטחים פתוחים לאורך החוף. המשיבה טוענת שלהבדיל משטחי הפארקים החופיים שאליהם מפנה העוררת, באזור חוות המיכלים אין שטחים פתוחים, אין תכניות לשטחים פתוחים (למעט תמ"א 75 המקודמת כעת) ואין ערכי טבע הנדרשים להגנה. לכן סברה הולחוף כי שמירה על רצועה ברוחב 200 מטרים, כמוצע בתכנית שהובאה בפניה, נותנת מענה ראוי המאזן בין הצורך בחופים חדשים עבור תוספת האוכלוסייה החזויה, לתועלת הציבור והנאותו, לבין הפיתוח הנדרש בשטח, לנוכח עלויות השיקום המשמעותיות של פינוי התשתיות המזהמות במרחב התכנית.

44. בעניין טענות העוררת כי שובר גלים אינו האמצעי המתאים לעצירת הצרת רצועת החוף, ביחס לכוונה לתכנן מערך שוברי גלים מהנמל לכיוון צפון עד לאזור שנמצא מול חופי קריית חיים, נטען כי ניסיון הולחוף והחברה להגנת מצוקי הים התיכון מלמד ששוברי הגלים מהווים פתרון טוב ויעיל למניעת סחיפת חול, שמירה על רוחב החופים ואף הרחבתם. בהתאם לעמדה זו אושרו תכניות אחרות לבניית שובר גלים בנתניה ובהרצליה.

מענה לטענה בעניין העדר הוראות מספקות להבטחת בריאות הציבור

45. בעניין טענות העוררת להעדר הוראות מספקות להבטחת בריאות הציבור נטען כי התכנית נערכה בהלימה למתווה "הנחיות תכנון על קרקע חשודה כמוזוהמת" (להלן: "המתווה")

שפורסם על ידי מטה התכנון הלאומי ומנהל התכנון ביום 8.11.2022 בעקבות ההכרעה בעניין אפולוניה. המתודולוגיה שגובשה ואושרה נועדה לספק למוסדות התכנון תשתית עובדתית בנושאים תכנוניים העשויים להיות מושפעים מהימצאות של זיהום קרקע ברמות שונות. המסמך שגובש על ידי מנהל התכנון, המשרד להגנת הסביבה ורשות המים, כולל הנחיות למוסדות התכנון להכנת תכניות שבתחומן יש חשש לזיהום קרקע או מי תהום ומתייחס לשני סוגים של רמות תכנון: תכניות שניתן מכוחן להוציא היתרי בנייה ותכניות כוללניות או תכניות מתאר מקומיות שבתחומן קרקע מזוהמת. במסגרת המתווה הודגש כי הוא לא מחייב תמ"א או תמ"מ, שאינן מפורטות, בהגשת מסמכים ובחקירת זיהום.

46. התכנית מושא הערר היא תמ"א מתארית, ולכן התכניות המפורטות שיקודמו מכוחה יהיו מחויבות למתודולוגיה שנקבעה במסמך ההנחיות, מחויבות אשר קיבלה ביטוי בהוראות התכנית בנוסחן העדכני כפי שפורסם להערות הוועדות המחוזיות.

47. בעניין חוות המיכלים הממוקמת בחלקה בתחום הסביבה החופית, נקבע בתמ"א כי תכנית מפורטת החלה בשטחה תלווה בהכנת תסקיר השפעה על הסביבה.

48. לטענת הולחוף, בשל הטמעת עיקרי המתווה והקביעה כי תכנית בתחום חוות המיכלים תלווה בתסקיר השפעה על הסביבה, אין צורך לקבוע הנחיות נוספות בנושא עבור התכנון המפורט מכוח התמ"א.

49. המשיבה סבורה כי אזכור הלכת אפולוניה על ידי העוררת שגוי, מכיוון שפסק הדין עסק בתכנית מפורטת להקמת שכונת מגורים, המאפשרת להוציא היתרים מכוחה, בשטח מצומצם בהרבה, ותוך דחיית הכרעות תכנוניות לשלב מאוחר לאישור התכנית. בניגוד לכך בענייננו, מדובר בתמ"א מתארית החלה על מרבית שטח מפרץ חיפה, שמתווה מהלך תכנוני ארוך טווח של שינוי פני מפרץ חיפה וקביעת תמונת עתיד תכנונית היוצרת חיבור עירוני בין חלקי המטרופולין, ואשר מחייבת לאחר אישורה, אישורן של תכניות מפורטות כתנאי למתן היתרים.

50. המשיבה הוסיפה כי במסגרת דו"ח מצב קיים, הוכן עבור התמ"א מיפוי של פוטנציאל זיהום קרקע ומי התהום. במסמך בוצעה אבחנה בין אתרים פשוטים – בהם המזהמים האופייניים הם דלקים והטיפול בהם מוגדר כפשוט יחסית; ואתרים מורכבים שבהם מצויים מזהמים רבים ועבורם נדרשת חקירת קרקע וטיפול מורכב שקשה להעריך את משכו. סקירה ראשונית שנערכה עבור התכנית מצביעה על אתר חוות המיכלים כאתר שאין בו מזהמים "חמורים" ומכאן שהוא מוגדר כאתר הפשוט לטיפול.

מענה לטענה בעניין הצורך בהתייחסות שונה לתכניות להתחדשות עירונית בקריית חיים:

51. המשיבה טוענת כי טענת העוררת בעניין ניווד הזכויות אינה נוגעת להחלטות הולחוף בקשר לתכנית, אלא להוראות התמ"א כפי שהועברו להערות הוועדות המחוזיות, ולהחלטות המועצה והולנת"ע בעניין.
52. המשיבה טוענת כי מדובר בתקיפה עקיפה של החלטות המועצה הארצית והולנת"ע אשר עליהן אין זכות ערר. המשיבה סבורה כי דיון בטענות אלה חורג מסמכותה של הולחוף, ומכאן גם מסמכותה של ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובנייה, במסגרת דיון בערר על החלטת הולחוף, ועל כן יש לדחות אותה על הסף.
53. המשיבה מוסיפה כי יש לדחות את טענת העוררת גם לגופה, וזאת כי אין מקום לקבוע בתמ"א מתארית רחבת היקף מנגנונים כלכליים, לא כל שכן לטובת ניווד זכויות, עבור תכניות מפורטות עתידיות. מנגנונים מעין אלה ייקבעו בתכניות המפורטות שיקודמו מכוח התמ"א, ויכללו את הבחינות הכלכליות הנדרשות ליישומן, ובכלל זה את האפשרות לניוד זכויות.
54. בעניין דרישת העוררת להותיר אפשרות להרחבה עתידית של החוף בתחום קריית חיים, המשיבה מבירה כי תמ"א 75 מאפשרת את הרחבת החוף באזור קריית חיים בסעיף 5.1.2 ס"ק 2'. בסעיף זה נקבע כי מוסד תכנון ישקול את הרחבת חוף הרחצה ככל הניתן בתכנית החלה בשטח הצמוד לאזור שבו על פי התשריט רוחב חוף הרחצה הינו פחות מ-200 מטרים. הולחוף סבורה שההוראה הזו מאזנת בין הצורך לעודד את הרחבת החוף אם הדבר יתאפשר במסגרת התכניות המפורטות, ובמקביל לא מסכלת את מהלכי ההתחדשות העירונית שיקודמו במסגרת אותן תכניות מפורטות עתידיות כאמור.
55. הולחוף סבורה כי קבלת טענת העוררת והרחבת הייעוד 'חוף רחצה' מזרחה, מעבר לתחום חוף הים, תביא להטלת מגבלות על ההתחדשות העירונית, לפני שנעשו הבחינות הכלכליות הנדרשות לשם קידומה, והיא אף עלולה לסכל את ההתחדשות העירונית העתידית ואיתה את האפשרות לפינוי רצועת חוף הים ועל כן דינה להידחות.

דיון והכרעה

56. נקדים את המאוחר ונאמר, שלאחר שקילת הדברים ובחינת תמונת המצב התכנונית כפי שהוצגה בפנינו על ידי הצדדים לערר, החלטנו כי בתקופת הביניים עד לפרסום מסקנות המנהלת ואימוץ תרחיש עליית מפלס פני הים, יש להימנע מקביעת עובדות בשטח שיגבילו את האפשרות לערוך התאמות תכנוניות בעתיד ככל שיהיה בהן צורך. בשל כך, ברצועת החוף

שבין 100-200 מטרים מקו חוף הים, יש למקד את הבינוי המיועד לרצועה זו ב-65 המטרים המזרחיים של הרצועה כך שיתרת השטח – 35 המטרים המערביים – יוותרו פנויים מבינוי. כך מוסדות התכנון יוכלו בעתיד להרחיב את רצועת חוף הים באופן שיהלום את המלצת המנהלת ואת התרחיש שיאומץ על ידי הגורמים המוסמכים, אם אכן ידרשו לכך.

57. לאחר שהמנהלת תפרסם את המלצותיה, יידרשו מוסדות התכנון למסקנותיה וככל שיידרש, בהמשך גופי התכנון יוכלו לערוך שינוי בפריסת הבינוי, אשר יהלום את המסקנות. כל זאת כפי שיפורט להלן.

יתר טענות הערר – נדחות.

תכנון הסביבה החופית טרם הכרעת המנהלת על תרחיש ייחוס לעליית מפלס פני הים

תכנון ומשבר האקלים

58. עולם התכנון והבנייה לא עומד בפני עצמו, אלא מקיים יחסי גומלין עם גורמים ותחומים שונים המשפיעים עליו ומושפעים ממנו כל העת. בין ההיבטים הללו ניתן למנות את האקולוגיה והשמירה על הסביבה בכלל, ואת ההתמודדות עם משבר האקלים בפרט.
59. למשבר האקלים השפעות רבות ומגוונות על עולם התכנון, בעיקר בכל הקשור לתכנון ארוך הטווח. השפעות אלה ניכרות ביתר שאת בסביבה החופית הרגישה, החשופה לעליית מפלס פני הים ולמפגעים סביבתיים אחרים, ומכאן שהתכנון בה חייב להיעשות באופן מודע ובהתאם להערכות מומחים על ההתרחשויות הצפויות.
60. ההערכות בעניין עליית מפלס פני הים בעשרות השנים הבאות נבחנות בימים אלה על ידי חוקרים וכן על ידי גורמים רשמיים האמונים על כך במדינות שונות. בישראל אמונה על הנושא מנהלת הערכות לשינוי אקלים במשרד להגנת הסביבה, אשר היא הגוף המוסמך להמליץ על אימוץ תרחיש עליית מפלס פני הים למוסדות התכנון. המנהלת מקיימת שיח בעניין עם גורמי ממשלה שונים, על מנת לקבל מידע והתייחסות של כלל המשרדים והגופים הרלוונטיים. עבודת המנהלת נמשכת בימים אלה, ולכן טרם פורסמו מסקנות, או המלצה רשמית, לתרחיש ייחוס.
61. עולה השאלה כיצד יש לפעול ביחס לתכנויות בסביבה החופית בתקופת הביניים, עד להכרעת המנהלת והעברת המלצותיה למוסדות התכנון הרלוונטיים.

62. מחד גיסא, יש חשיבות רבה ואף דחיפות להמשיך ולקדם תכניות אשר ישפיעו על חייהם של רבים, יסייעו בפתרון משבר הדיור, יעניקו מענה תעסוקתי לתושבים וכן ייצרו שטחי בילוי ופנאי.
63. מאידך, יש חשש שקידום התכנון יביא לקביעת עובדות בשטח באופן שיקשה על עריכת התאמות בהמשך, עם קבלת מסקנות המנהלת. החשש הוא שהתכנון יעקר מתוכנו את המלצות המנהלת, או שיצריך עריכת התאמות תכנוניות בשלב תכנוני מתקדם, באופן שעלול לפגוע בקידום התכנית ואף בצדדים שלישיים.
64. נראה אפוא שיש שיקולים לכאן ולכאן, המצריכים את מציאת נקודת האיזון בין קידום הליכי תכנון ובנייה גם בתקופות ביניים עד לקבלת הכרעות מקצועיות, לבין הימנעות מתכנון באופן שעלול לעכב מענה לצרכים ציבוריים חיוניים.
65. עולם התכנון והבנייה מטבעו מבוסס על חזון תכנוני-עתידי, ומשכך עליו לפעול במידת האפשר בהתאם לתרחישים אופציונליים ולמצוא את הדרך שבה התכניות המקודמות כיום יוכלו להתאים את עצמן למציאות המשתנה.

ייחודיות הסביבה החופית

66. הדברים האמורים נכונים מקל וחומר בסביבה החופית. כאמור, השפעות משבר האקלים מתבטאות ביתר שאת בסביבה החופית הרגישה. חשיבות השמירה על סביבה זו, אשר מנחה את גופי התכנון ובראשם הולחוף כבר כיום ומקבלת ביטויה בחוק שמירת הסביבה החופית, תשס"ד-2004 (להלן: **חוק שמירת הסביבה החופית**), מתחדדת מול אתגרי העתיד שמציבים לנו שינויי האקלים. שינויים אלה עלולים להביא להיצרות של רצועת החוף באופן שיפגע בבינוי או יצמצם את שטחי הבילוי בחוף ויצריך מענה תכנוני תואם. חששות אלה מתעצמים במדינה כמו ישראל אשר שטחי החוף בה מועטים מלכתחילה, ויתכן שלא יענו על הצורך של הציבור, שהולך וגדל, במקביל לעלייה אפשרית של מפלס פני הים.

67. חשיבות ההגנה על הסביבה החופית וכן צמצום מרבי של הפגיעה בה עוגנו על-ידי המחוקק

בחוק שמירת הסביבה החופית:

"מטרות חוק זה הן:

(1) להגן על הסביבה החופית ואוצרות הטבע והמורשת שבה, לשקמם 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"

68. דברי ההסבר לחוק מחדדים גם הם את האופן שבו תופס המחוקק את הים כמשאב ציבורי ייחודי אשר יש לשמור עליו ולמנוע פגיעה בו בהווה ובעתיד:

"חוף הים 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 הים 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 הים."

69. עוד ניתן ללמוד מדברי ההסבר לחוק כי מטרת המחוקק היא להרחיב את ההגנה על הסביבה החופית אשר לא הייתה מספקת להשקפתו במסגרת ההסדרים שקדמו לחקיקת החוק:

"במסגרת [חוק התכנון והבניה](#), התשכ"ה-1965, מצויים הסדרים חשובים ורבי ערך לשמירה על הסביבה החופית, כמו הקמתה של הועדה למימי חופין וכן תכנית המיתאר הארצית לחוף הים 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 הים. פעילות זו גרמה וממשיכה לגרום לסביבה החופית פגיעה ונזקים 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" (הצעת [חוק שמירת הסביבה החופית](#), התשס"ג-2003).

70. מובן שהאינטרס של שמירה על הסביבה החופית איננו האינטרס הבלעדי אשר נכלל בשיקולי הולחוף במסגרת הליכי התכנון. אמנם לאינטרס זה ניתנת הבכורה פעמים רבות, אך לצידו קיימים אינטרסים נוספים אשר ביניהם על הוועדה לאזן. פסק הדין עת"מ (מינהליים ב"ש) 14018-12-12 הרפסודה הלבנה - אילת בע"מ נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה (נבו 03.04.2013) עוסק בעדיפותם של השיקולים מכוחו של סעיף 7 לתוספת השנייה לחוק התכנון והבניה המתווה את סמכות הולחוף, וקובע את מתחם השיקולים שיהיה עליה לשקול:

"... בחוק שמירת החופים קבע המחוקק כי שמירת שארית החוף שנותרה לרווחת הציבור ודורות העתיד - הינה ערך תכנוני עליון ומובהק. בעקבות כך נקבעה התוספת השנייה לחוק התו"ב ובה נקבע מדרג היררכי ברור בכל הקשור לאישור תוכניות "בתחום הסביבה החופית". סמכותם של גופי התכנון להורות על הפקדת תוכניות שכאלה או לאשרן - הוכפפה לאישור הוועדה לשמירת הסביבה החופית. זאת ועוד, סעיף 7 לתוספת השניה קבע קטגורית וחד משמעית את עדיפות אינטרס השמירה על החוף (וביתר שאת - הים עצמו), תוך התנייה מוקפדת אימתי וכיצד תיתכן או תותר - אם בכלל - הצדקה לסטות מכך. חוק שמירת החופים והתוספת השניה לחוק התו"ב קבעו איפוא מדרג ברור ובו שימור החופים, הנגישות אליהם, נראותם וזכות הציבור כולו ליהנות מכל אלה - הם הכלל התכנוני. לשמירת אינטרס חיוני זה של הציבור כולו - הוקם גוף התכנון הייעודי של הולחוף - כאשר גופי התכנון האחרים כפופים לאישורו..."

71. חשיבות האיזונים הללו, הזוכים לביטוי בחוק ובפסיקה, מתחדדת לנוכח ההערכות בעניין השלכות משבר האקלים על הסביבה החופית, אשר נבחנות בימים אלה על ידי חוקרים שונים בארץ ובעולם, וכן על ידי הגורמים המוסמכים במדינה. אתגרי האתמול בכל הקשור לשמירה

על סביבה ייחודית ורגישה זו, שונים מאתגרי המחר, ומכאן שמלאכת האיזון המוטלת על הולחוף, ועל וועדת המשנה לעררים בדונה בהחלטת הולחוף, מצריכה רגישות רבה יותר.

התכנית מושא הערר

72. התכנית אשר בה עוסקת החלטת הולחוף הנתקפת במסגרת הערר, היא תכנית רחבת היקף, אשר כוללת ייעודי קרקע רבים באזור נרחב במפרץ חיפה. רק חלקה הקטן עוסק בסביבה החופית ורלוונטי לענייננו. כפי שהוצג בהרחבה לעיל, התכנית היא בעלת חשיבות רבה ודחיפות רבה. היא נועדה לתת מענה לצרכים שונים הקיימים כיום במפרץ חיפה ובהם מגורים, תעסוקה, שימושים מטרופוליניים ושטחים פתוחים. יש אפוא אינטרס ציבורי רב בקידומה המהיר.

73. באשר לסביבה החופית בשטח התכנית – הסביבה החופית בתכנית מחולקת לשלוש רצועות, אשר בכל אחת ייעוד אחר ושימושים מותרים אחרים בהתאמה:

רצועה א' – 0-100 מטרים מקו החוף – חלות הוראות תמ"א 1 לעניין חוף עירוני.

רצועה ב' – 100-200 מטרים מקו החוף – חלות הוראות תמ"א 1 לעניין פארק חוף עירוני.

רצועה ג' – 200-300 מטרים מקו החוף – בחלקה הצפוני מוגדר אזור פיתוח עירוני ובחלקה הדרומי מוגדר אזור מטרופוליני משולב (שני הייעודים כוללים הוראות נוספות אשר בין היתר מעניקות עדיפות לשימושים בעלי זיקה אל החוף המיועדים לציבור).

מכאן לאיזונים:

74. מלאכתנו היא מלאכת האיזון. מטבע הדברים, דיני התכנון והבניה הם דינים מאזונים. עלינו לבחון את הדברים בראי האינטרסים השונים שהוצגו לעיל, תוך מתן המשקל הנכבד לאינטרס החופי, כמצוות המחוקק לעיל, ולאתר את נקודת האיזון הנכונה בראי התכנית דנן תוך הבאה בחשבון של חשיבותה ודחיפותה.

75. החשש מתכנון אשר לא מתחשב בתרחיש של עליית מפלס פני הים (אשר כאמור טרם פורסם) הוא מהיצרות של רצועת החוף באופן שיפגע בעקרונות התכנוניים שהתוותה תמ"א 1.

76. נציין את המובן מאליו: מוטב היה להתבסס על מסקנות המנהלת בעניין תרחיש הייחוס לעליית מפלס פני הים, ובהתאם אליהן לקבוע את התכנון בסביבה החופית. עם זאת, כידוע, המלצות המנהלת לא הונחו עדיין בפני מוסדות התכנון וזאת כיוון שהמנהלת טרם השלימה

- את עבודתה. מכאן עולה השאלה – כיצד יש לנהוג בתקופת הביניים עד לפרסום מסקנות עבודת המנהלת אשר בהתאם אליהן ייערכו תכניות על ידי מוסדות התכנון. לכאורה, יכולנו להשהות את החלטתנו עד לפרסום המסקנות, ואולם, דחיפותה של התכנית רבה, היא נועדה לתת מענה לצרכים חיוניים – פינוי חוות המיכלים, מענה למצוקת הדיור ועוד. על כן, אופציה זו אינה ראויה בעינינו והמענה צריך להיות מענה אחר, מאוזן יותר.
77. וועדת המשנה לעררים סבורה כי במצב הביניים עד קבלת תרחיש עליית מפלס פני המים, יש לייצר הסדר תכנוני אשר יאפשר את המשך קידום התכנית החשובה ובהמשך את התכניות שיקודמו מכוחה, אך במקביל ימנע מציאות תכנונית אשר תפגע באפשרות לערוך התאמות, ככל שיידרשו, לנוכח המלצות המנהלת.
78. לצורך מציאת פתרון מאזן בתקופת הביניים ובהעדר תרחיש מוסמך, נתנו דעתנו לשם קבלת אינדיקציה מושכלת, בין היתר למפת תרחישי ייחוס לעליית מפלס מי הים שהוכנה על ידי מפ"י על בסיס תרחישים של חיא"ל (חקר ימים ואגמים לישראל), המאפשרת בחינה של התפתחויות עתידיות אפשריות.
79. התייחסותנו לתרחישים לא נועדה להכריע ביניהם, אלא אך ורק לשמש בעבורנו כלי עזר על מנת לקבוע מסגרת להסדר ביניים, ולמנוע הכרעה כיום אשר תסכל את אימוץ ויישום הכרעת המנהלת, כשזו תתקבל. בחינת התרחישים השונים בהסתברות ממוצעת למימוש ביחס לשטח התכנית, מכירה באפשרות של עליית מפלס פני הים באופן שיגזול מקו חוף הים כפי שהוא מוגדר כיום כ-35 מטרים בנקודות מסוימות.
80. בשל כך החלטנו לערוך שינויים בפריסת הבינוי בשטח הסביבה החופית, כך שאם אכן יתממש תרחיש של עליית מפלס פני הים כאמור, ניתן יהיה לשמור על רצועת חוף רחצה ברוב מרחב מאה מטרים כקבוע כיום בתמ"א 75, וכן לשמור על העקרונות הקבועים בתמ"א 1 בכל הקשור לשמירה על הסביבה החופית.
81. נפרט:

רצועה א' המיועדת לחוף עירוני – הוראות התכנית יוותרו בהתאם למוצע בתכנית.

רצועה ב' אשר הייעוד שלה פארק חוף עירוני, תישאר בייעוד זה, אך הבינוי המתאפשר בייעוד זה יוגבל ל-65 המטרים המזרחיים שלה. לעומת זאת, ביתרת השטח (35 המטרים המערביים, 100-135 מקו החוף) ישמר אותו הייעוד – פארק חוף עירוני – אך ללא הבינוי המתאפשר בייעוד זה. כלומר השוני יתבטא רק בפריסת הבינוי ברצועה זו מבלי לפגוע בהיקפי הבינוי.

הוראה זו תחול בתקופת הביניים עד לקביעת תרחיש הייחוס העדכני, והעברת המלצת המנהלת למוסדות התכנון. ככל שיאומץ בעתיד תרחיש ייחוס עדכני אחר, ניתן יהיה לשנות הוראה זו העוסקת בפריסת הבינוי, בהתאם לו במסגרת התכניות המפורטות.

נשוב ונדגיש: מהלך זה לא יוביל לשינוי בסוג השימושים המותרים בפארק החוף העירוני ולא יגרע מהיקפי הבנייה שיתרו ברצועה זו. עם זאת, בשלב הביניים הוא ייצר פריסה שונה של הבנייה ברצועה זו. כך ניתן יהיה להימנע מקביעות תכנוניות מגבילות אשר לא יאפשרו עריכת התאמות בעתיד לתרחיש הייחוס שיקבע.

רצועה ג' אשר ייעודיה אזור פיתוח עירוני ואזור מטרופוליני משולב – תישאר כפי שהיא מוגדרת בתכנית המוצעת.

82. מכיוון שהוראה זו נועדה אך ורק לתקופת הביניים ועד לקביעת המנהלת את תרחיש הייחוס ואימוצו של תרחיש זה על ידי הגורמים המוסמכים, תקבע בתמ"א 75 – שער המפרץ הוראה שלפיה ניתן יהיה בתכניות מפורטות להגדיר ולשנות את פריסת הבינוי כפי שתוקנה על ידינו ברצועת 100-200 מטרים מקו החוף בהתאם לתרחיש שיאומץ.

83. וועדת המשנה לעררים קוראת למנהלת להשלים את עבודתה החשובה מוקדם ככל הניתן, וזאת על מנת לאפשר למוסדות התכנון להתבסס על ממצאיה (במסגרת עריכת תכנית זו וכן בעריכת תכניות אחרות), תוך פגיעה מינימלית בהליכי התכנון ומניעת עריכת שינויים בתכניות אשר נמצאות בשלב מתקדם.

שמירה על בריאות הציבור במסגרת התכנון בשטח חוות המכלים

84. יש חשיבות רבה בקביעת הוראות תכנוניות אשר יבטיחו שמירה על בריאות הציבור, בייחוד באזורים החשודים כמזוהמים. קרקע מזוהמת יכולה להביא לפגיעה בבאי המקום ובתושביו אשר עשויה להשליך על האופן שבו יערך התכנון בהמשך, והיא עלולה להביא להטלת עלויות בלתי סבירות על הגורמים המפתחים.

85. נראה כי בין הצדדים לערר אין מחלוקת בעניין הצורך לתכנן את האזור לאחר קיום בחינה סביבתית, ולערך תכנון התואם את ממצאי בחינה זו באופן שימנע פגיעה בבריאות ובבטיחות הציבור. המחלוקת בין הצדדים אפוא נסובה סביב האופן שבו ניתן להבטיח תכנון בטוח זה, ובדבר השלב התכנוני שבו תתבצע הבחינה.

86. תמ"א 75 – שער המפרץ, כוללת בשטחה כאמור את חוות המכלים של תש"ן, אשר חלקה מצוי בשטח הסביבה החופית. חוות מכלים זו מיועדת לפינוי, ועל שטחה על פי התכנית יהיו שימושים שונים.

87. בתמ"א יש התייחסות במספר הוראות (ס' 8.3 וס' 8.5) למפגעים הקיימים. הוראות אלה מטילות מגבלות פיתוח באזורים החשופים למטרדים סביבתיים ובקרקעות מזהמות, בשלב התכניות המפורטות.

88. מגבלות אלה הקבועות בתמ"א תואמות את "הנחיות תכנון על קרקע חשודה כמזוהמת" שפורסמו על ידי מטה התכנון הלאומי ומנהל התכנון ביום 8.11.2022 בעקבות הקביעות בהלכת אפולוניה. מתווה זה גובש על ידי גורמי מדינה שונים ומטרתו לספק למוסדות התכנון תשתית עובדתית בנושאים תכנוניים העלולים להיות מושפעים מהימצאות של זיהום קרקע ברמות שונות. המתווה שגובש מתייחס לתכניות שניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה ותכניות כוללניות או מתאר מקומיות שבתחומן קרקע מזוהמת. במתווה הודגש כי הוא לא מחייב תמ"א או תמ"מ שאינן מפורטות בהגשת מסמכים ובחקירת זיהום.

89. כלומר, תמ"א 75 – שער המפרץ עצמה לא צריכה לעמוד בדרישות המתווה העדכני שפורסם אך לפני מספר חודשים ומטמיע את העקרונות שקבע בית המשפט הנכבד בעבודת מוסדות התכנון. עם זאת, התכניות המפורטות שיקודמו מכוחה של תמ"א זו יהיו מחויבות במתודולוגיה כפי שנקבעה במסמך ההנחיות. הוראות התכנית בס' 8.3 ו-8.5 מבטאות את כפיפות התכניות המפורטות שיוצאו מכוח התכנית למתווה.

90. וועדת המשנה לעררים סבורה כי הטמעה זו של הוראות המתווה וכן הקביעה כי תכנית בתחום חוות המיכלים תלווה בתסקיר השפעה על הסביבה, אכן מיייתרות את הצורך בקביעת הוראות נוספות במסגרת התמ"א שיחייבו את התכנון המפורט כפי שטענה הולחוף. קביעת הוראות התכנית בהתאם לנוהל העדכני אשר נועד להטמיע את הוראות ההלכה, עונה על הדרישות התכנוניות וכן מתווה את עבודת מוסדות התכנון בהמשך באופן שיוביל לשמירה על בריאות הציבור וביטחונו.

91. בשל כך וועדת המשנה לעררים דוחה את טענות העוררת בעניין זה.

תכניות ההתחדשות העירונית בקריית חיים

92. בעניין הטענות הנוגעות לניוד זכויות מקבלת וועדת המשנה לעררים את עמדת הולחוף לפיה טענות אלה חורגות מהחלטת הולחוף אשר בה עוסק הערר. כמו כן, טענות אלה מהוות תקיפה

עקיפה של החלטות המועצה הארצית והולנת"ע, אשר בעניין כידוע אין זכות ערר. דיון בטענות אלה חורג מסמכות הולחוף, ומכאן שגם מסמכות וועדת המשנה לעררים בבואה לדון בערר. על כן טענות אלה נדחות על הסף.

93. כמו כן, וועדת המשנה לעררים מקבלת גם את התייחסות הולחוף לגופן של טענות העוררת. אכן אין מקומם של מנגנוניים כלכליים ובהם ניווד זכויות, בתמ"א מתארית רחבת היקף. מנגנוניים אלה יקבעו בתכניות מפורטות שיקודמו מכוח התמ"א לאחר הבחינות הכלכליות הנדרשות אם יסברו מוסדות התכנון כי יש לקדם (זאת מבלי לקבוע מסמרות בעניין נחיצות מנגנוניים אלה בכלל, וניוד זכויות בפרט).

סוף דבר

94. תמ"א 75 – מפרץ חיפה היא תכנית חשובה בעלת חזון ארוך טווח אשר אמורה לעצב את מפרץ חיפה בעשרות השנים הקרובות. יש להמשיך ולקדם תכנית זו, ובמקביל לאפשר את יישום המלצות המנהלת לכשיפורסמו על התכנון בסביבה החופית בתכנית.

95. לפיכך, יש לקבוע בהוראות התמ"א כי הבינוי המותר ברצועת החוף שבין 100-200 מטרים מקו החוף, בייעוד פארק חוף עירוני, ירוכז ב-65 המטרים המזרחיים שלה, ויתר השטח יהיה חף מבינוי בהתאם לייעוד זה. זהו מתווה זמני אשר מטרתו לשמר את האפשרות ליישם את מסקנות המנהלת לכשיפורסמו, ובו זמנית לקדם את תמ"א 75 – מפרץ חיפה.

כן תתווסף לתכנית הוראה, שלפיה ניתן יהיה לשנות את קביעתנו זו בתכנית מפורטת ולאשר את הבינוי בכל תחום הרצועה שבין 100-200 מטרים מקו החוף בייעוד של פארק חוף עירוני, ככל שהדבר יעלה בקנה אחד עם תרחיש הייחוס שיאומץ ויאושר על ידי הגורמים המוסמכים.

96. דרישת העוררת להוסיף הוראות נוספות שמטרתן לשמור על בריאות הציבור באזורים בתכנית אשר יש חשד כי הקרקע בהם מזוהמת – נדחית.

97. דרישת העוררת לקבוע מנגנוניים כלכליים ובהם ניווד זכויות, נדחית.

היום: [27.6.2023]

עו"ד אורית קוטב,

יו"ר ועדת המשנה לעררים