

**בבית המשפט המחוזי בבאר שבע
בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים**

עת"מ 25 /

- העותרים:**
1. אדם טבע ודין, ע.ר 580177863
 2. הפורום הציבורי לאיכות הסביבה באשדוד, ע.ר 580340370
ע"י ב"כ עוה"ד אלי בן ארי (מ.ר 17682) ו/או עוה"ד אורטל סנקר (מ.ר 75771)
מרחוב קרליבך 9 תל אביב, תא דואר 15, מיקוד 6713213
טלפון: 03-5669939, דוא"ל: eli@adamteva.org.il

-נגד-

- המשיבות:**
1. הועדה המחוזית לתכנון ובניה דרום
רחוב התקווה 4 באר שבע מיקוד 84100
טלפון: 074-7697182, דוא"ל: libiMe@iplan.gov.il
 2. ועדת ערר מחוזית דרום
רחוב יהושע צורף 7 באר שבע
טלפון: 08-6270057, דוא"ל: ShaniSt@iplan.gov.il
 3. ועדה מקומית לתכנון ובניה אשדוד
 4. יו"ר הועדה המקומית לתכנון ובניה אשדוד
 5. מהנדס העיר אשדוד
המשיבים 3-5 ע"י ב"כ עוה"ד תמר עיני ורדון
ממשרד רותם, סירוטה, עיני ושות' משרד עורכי דין
מרחוב הנדיב 71, הרצליה
טלפון: 09-7702255, דוא"ל: tamar@rlslaw.co.il
 6. ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית
רחוב בית הדפוס 12, בניין C, ירושלים
טלפון: 074-7578127, דוא"ל: Arr@iplan.gov.il
 7. הועדה לשמירת הסביבה החופית
רחוב בית הדפוס 12, בניין C, ירושלים
טלפון: 074-7697579, דוא"ל: valhof@iplan.gov.il
 8. אופק ניהול מלון גלי הים בע"מ, ח.פ 515860070
 9. אופק החזקות (מ.ג.ה.) אשדוד בע"מ, ח.פ 515859882
 10. אופק השקעות – יעקב אברהמי
ע"י ב"כ עוה"ד קרן קמחי נדולני ו/או יואב גלזר ממשרד גורניצקי ושות'
מרחוב החרש 20, תל אביב
טל: 03-710-9191, דוא"ל: Kerenk@gornitzky.com
 11. רשות מקרקעי ישראל
רח' הצבי 15, בניין בזק, ירושלים
המשיבים 1-2, 6-7 ו-11 ע"י פרקליטות מחוז דרום
קרן היסוד 4, באר שבע
טלפון: 02-6467058, דוא"ל: Maz EZ BSH@justice.gov.il

עתירה מנהלית

דברי פתיחה, סכום האגרה, הסעדים המבוקשים, פירוט הצדדים

עתירה זו מוגשת לבית המשפט הנכבד מתוקף סמכותו על פי הוראות סעיף 5(1) לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, תש"ס-2000 ומכוח סעיף 10 לתוספת הראשונה לחוק זה.

עתירה זו מוגשת כנגד החלטת המשיבה 1, היא הועדה המחוזית לתכנון ובניה – מחוז דרום (להלן: "הוועדה המחוזית"), שניתנה ביום 11.12.2024 ע"י ועדת משנה שלה שהוסמכה לדון בעררים מכח סעיף 111 לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965 (להלן: "חוק התכנון והבניה"), ואשר החליטה לקבל את העררים שהוגשו נגד החלטה קודמת של ועדת הערר המחוזית, היא המשיבה 2, על ידי משיבים 3-5 ועל ידי משיבים 8-10 (להלן גם: "העררים לוועדה המחוזית"), ובכך לאשר מתן תוקף לתכנית מפורטת מספר 603-0760389 "מלון חוף לידו – מגרש 17 א" וכן לתכנית מפורטת מספר 603-0760116 "מלון חוף לידו – מגרש 100, רח' הטיילת, אשדוד" (להלן גם: "התכניות המפורטות").

***** החלטת ועדת המשנה של הוועדה המחוזית דרום מיום 11.12.2024 – מצ"ב ומסומנת כ"נספח א'" לעתירה זו.**

סכום האגרה: 2,196 ₪ [פרט 20 לתוספת לתקנות בתי המשפט (אגרות)].

הסעד: בית המשפט הנכבד מתבקש להורות כדלקמן:

1. כי החלטת ועדת המשנה לעררים מכח סעיף 111 של המשיבה 1 מיום 11.12.2024 (היא נספח "א" לעתירה) – בטלה, ולפיכך החלטת המשיבה 2 מיום 3.5.2024 תיוותר על כנה;
2. כי לעותר 2 יש זכות ומעמד להגשת התנגדות ולנקיטה בהליכים ביחס לתכניות בחוף היס באשדוד;
3. כי למוסד תכנון הדן בתכנית בסביבה החופית אסור להקל מדרישות ותנאים שקבעה הולחוף"ף, או המשיבה 6 אם זו באה בנעליה, ביחס למימוש אותה תכנית, אך זכותו המלאה של אותו מוסד תכנון היא להחמיר מעבר לדרישות הולחוף או להוסיף עליהן, ככל שמצא כי הדבר דרוש בנסיבות העניין.
4. כי במקרה בו אנו עוסקים, של תכנית שמימושה יפגע בוודאות באינטרס ציבורי מוגן, נדרש לבחון חלופה של תיקון המצב התכנוני הקיים בו מימוש התכניות יפגע בחוף היס, וזאת לפחות על ידי בחינת החלופה הכמעט מתבקשת מאליה של חילופי שטחים בין מגרשי התכניות ומגרש החניה שבעורפם.

הערה מקדימה בנוגע לאורך העתירה

העותרים מצרים על שהעתירה שיצאה מתחת ידם היא ארוכה הרבה מעבר למה שהיה רצוי בנסיבות רגילות. אולם, בנוגע לכך מבקשים העותרים לציין זאת:

ראשית, על מנת להציג באופן מלא ומפורט, אך גם נוח ונגיש, את המצב התכנוני וחלק מהמסמכים הרלוונטיים אליהם יופנה כבוד ביהמ"ש. חלק משמעותי מהיקף העתירה כולל העתקי תשריטים ומסמכים אלו, אשר העברתם לנספחים היתה אולי מצמצמת את היקף העתירה אך מקשה יותר על הצגת הדברים והעיון בה.

שנית, מדובר ב-"סיפור" תכנוני מורכב שכולל שורת החלטות ארוכה, שפירוטן המתחייב תרם לאורך העתירה.

ושלישית, כמה מהנושאים המפורטים, כמו עניין השינוי האקלימי ועליית פני היס, הדוגמאות לתכניות מתקנות שאושרו בחופים בשנים האחרונות, או הטענה בדבר טעות/הטעיה בדבר מיקום המגרשים יחסית לרצועה בת רוחב המאה מטר מקו המים, הן טענות קצרות אך הצגתן מחייבת הרחבה.

בנוסף לאמור לעיל, לשם הקלה על כבוד בית המשפט תצורף גם תמצית ליבת הטיעון המשפטי של העותרים בראש הדברים, וכן תוכן דברים מפורט.

תוכן עניינים

עמוד

4	תמצית הטיעון המשפטי בעתירה
6	הצדדים לעתירה
8	רקע תכנוני והשתלשלות עובדתית
16	הטיעון המשפטי
16	א. מעמדו של העותר 2
18	ב. המצב התכנוני התקף והמוצע אינו ראוי ואינו תואם את הנורמה התכנונית העדכנית
20	▪ אישור התכניות המוצעות עומד בסתירה לשינוי האקלים, לעלית פני הים ולגידול בצפיפות האוכלוסין הצפוי בישראל
24	▪ אישור התכניות המוצעות עלול "לפרוץ" את קו הבינוי הראשון לים
27	▪ תכנון רצועת החוף בלידו סותר את החוק, הפסיקה והמגמות האקלימיות והדמוגרפיות
29	▪ העמדה הגורפת של כל מוסדות התכנון – לולא התכניות התקפות, התכניות המוצעות אינן ראויות להתממש או להתאשר בשנת 2024
31	ג. משהתכנון התקף והמוצע אינו ראוי – חובת מוסדות התכנון המקומיים והארציים לתקן מציאות תכנונית זו, גם באמצעות חיפוש חלופות
31	▪ חובתם של מוסדות התכנון לשוב ולבחון, מעת לעת, האם תכנית שגובשה לפני שנים עודנה עונה על צרכי ההווה והעתיד
33	▪ יישום החובה באמצעות חיפוש חלופות לתכנון
34	▪ יישום החובה בפועל על ידי מוסדות התכנון
40	▪ במקרה שלנו, לא נעשה אפילו מאמץ מינימאלי לחיפוש חלופות
41	ד. ההחלטה לאשר את התכניות אינה עומדת בתנאים הקבועים בסעיף הגמישות שבפרק החופים בתמ"א 1
43	▪ הגברת האינטנסיביות בחוף אל מול רצועה חופית צרה
43	▪ הגדלת השווי הכלכלי של המלונות בעידן של שינוי אקלים
45	▪ תמרוץ "פרקטיקת הזחילה" על ידי יזמים
47	▪ בנייה לא חוקית במגרש 17 א'
48	▪ הכשל בעמדת הועדה המחוזית וועדת המשנה לעררים, לפיה התכניות הנוכחיות מטיבות עם המצב התכנוני המאושר
49	▪ שיקול הדעת בעת הפעלת סעיף הגמישות לפי הוראות תמ"א 1
50	ה. דחיית התכניות ואיתור חלופה תכנונית היא סעד מתבקש נוכח ההיסטוריה של אישור התכניות התקפות, שאושרו על בסיס מידע שגוי ומוטעה
56	ו. היקף שיקול הדעת של ועדת הערר המחוזית בשבתה כוועדת ערר על הועדה המקומית

תמצית הטיעון המשפטי בעתירה

עתירה זו עוסקה בהחלטה לאשר, לאחר הליך תכנוני ארוך שמפורט בהמשך, בניה למלונאות על שני מגרשים שנמצאים על חוף ימה החולי של אשדוד, בחוף לידו. להלן צילום של אחד מהמגרשים המיועדים לביצוע אחת מהתכניות נשואות ההליך, הממחיש גם את קרבתו לים:



קו הבניה הקדמי של המגרשים מגיע עד מרחק של כ-60 מטר מהקו המוגדר בחוק שמירת הסביבה החופית מ-2004 כ- "קו המים". משמע, הם מצויים בתוך התחום של מאה מטר מקו המים המוגדר בחוק כ-"חוף היס", הרצועה שאמורה להיות המוגנת ביותר מכח חוק זה, שבס' 1 שלו נקבע, בס"ק (2), שמטרתו גם – "לשמור את הסביבה החופית והחול החופי לתועלת ולהנאת הציבור, ולדורות הבאים".

בנוגע לרצועת חוף היס, קובע ס' 3 בפרק החופים בתמ"א 1, שאושרה בשנת 2020, כי תכניות בחוף היס יתוכננו בהתאם לששה עקרונות תכנון המפורטים בסעיף זה (ר' ס' 67-68 לנספח כד' לעתירה). כך למשל, העיקרון השני קובע כי "תחום חוף היס ישמר ככל הניתן כרצועה פתוחה ורחבה". ברור שעקרונות אלו הקבועים בתמ"א 1 כאמור, היו אמורים למנוע בניה כגון זו הנדונה כאן, ושלגביהם קובעת ועדת הערר המחוזית כי: "אף אחד מעקרונות תכנון אלה אינו בא לידי ביטוי בתכניות דנן".

נדגיש: הבניה הנדונה כאן היא כזו שאם תתממש לבסוף, תהיה הבניה הקרובה ביותר לים בכל אשדוד (פרט לנמל ולמרינה), והיא עלולה להוות תקדים לאישור בניה נוספת המצמצמת את רצועת החוף הפתוחה של אשדוד בעתיד. גם בשל כך, כל מוסדות התכנון שדנו בהן, מהראשון עד האחרון, מסכימים כי שתי התכניות הנדונות, לו היו מוגשות כיום לראשונה, היו נדחות על הסף.

אולם, התכניות הללו לא נולדו בחלל ריק, אלא הן באות להחליף שתי תכניות ישנות יותר, ולכאורה "לשפר" אותן. השיפור כאן לא מושג ע"י הרחקת הבינוי מהים או צמצומו, אלא על ידי הגדלת מספר חדרי המלון, הגבהת הבניה, ועוד מספר שינויים נוספים, שמבחינת שמירת אינטרס הציבור בחוף אין להם כל משמעות. בלא אישור התכניות החדשות, התכניות הישנות נותרות בתוקפן, ולכן לכאורה ניתן לממשן. נימוק זה, וזה בלבד, הוא אשר שימש את מי שסברו שיש לאשר את התכניות החדשות, לרבות המשיבה 1 בסופו של ההליך.

ההחלטה שהיתה אמורה להיות האחרונה בשרשרת ההחלטות הנוגעות לתכניות, ניתנה על ידי ועדת הערר המחוזית ביום 3.5.2024 (כאמור, נספח כד' לעתירה), ובה נקבע שלא ניתן לאשר כיום תכניות מסוג זה, שאין חולק בנוגע

לפגיעתן בסביבה החופית, גם אם לכאורה הן מהוות שיפור מסוים ביחס לתכנון הישן שהיה תקף במקום (ס' 88-89). במיוחד הדגישה ועדת הערר את הצורך לבחון חלופה לתכנון המוצע. "חלופות שכאלה יש ודאי בנמצא" קבעה הועדה, ואכן, חלופה אחת כזו יש ממש מתחת לפניס – מגרש חניה עצום בעורף השטח המיועד למלונאות, שניתן היה בנקל לעשות איתו "הצרכת שטחים", משמע להעביר מזרחה את זכויות הבניה במלונאות, אולי אף תוך הגדלתן, והעברת החניה מערבה, כך שתחום חוף הים ישמר נקי מחסימה פיזית וויזואלית כפי שמאושר בו כיום. חלופה זו לא נבחנה כלל.

אלא שאת ההחלטה החיובית והחשובה הזו הפכה המשיבה 1 (נספח א' לעתירה), וקבעה (בעמ' 10 לנספח א') כי אין הצדקה "במסגרת התכנונית הנוכחית, לבחון את ההצדקה לתכניות המאושרות" - ממש כאילו היה מדובר בהוצאת היתר בניה (ששיקול הדעת לגביו מצומצם יותר) ולא בתכנון מחודש של השטח המחייב שיקול דעת רחב. המשיבה 1 הוסיפה לבסוף שחלופת חילופי השטחים (ההצרכה) שהוזכרה קודם "הינה בהחלט אפשרות טובה", ושגם ניתן יהיה לקדמה בעתיד, אך כרגע הועדה לא יכולה – ממש כך – לדחות את התכנית שבפניה.

שורת ההחלטות המתייחסות לתכניות הנדונות, שישקרו בהמשך, מבליטות בעיקר את ההיבטים התכנוניים השונים של העניין הלא פשוט בו אנו עוסקים. **אולם כאן ענייננו הוא ההיבט המשפטי, ולכן להלן תובהר ליבת טענת העותרים כי המשיבה 1, וכן המשיבות 3 ו-6 שאימצו את אותו רציונל לפניה, טעו ואין לקבל את עמדתן.**

פרט למטרות הכלליות שבחוק שמירת הסביבה החופית, הנורמה המחייבת בענייננו הינה פרק החופים בתמ"א 1, שכפי שהוזכר קודם, התכניות הנדונות כאן לא עומדות בשום צורה בהוראות ס' 3 שלו, המפרט מהם עקרונות התכנון המחייבים בחוף הים. המוצא היחיד שנשאר במקרה כזה, כדי שיתאפשר אישור תכניות כמו אלו הנדונות כאן, הינו ס' 14 לפרק זה, שכותרתו "גמישות לתכנית בתחום חוף הים" (ר' נוסחו והדיון בו בס' 70 לנספח כד' לעתירה). סעיף זה מגדיר באילו מקרים ניתן בכל זאת לאשר תכנית בחוף הים בניגוד לקבוע בשאר פרק החופים.

טענת העותרים ביחס לכך היא כפולה: ראשית, כי התכניות לא עומדות בדרישות המקדמיות המחייבות לצורך עשית שימוש בסעיף זה. שנית, כי גם אם השימוש בסעיף זה הוא בכל זאת אפשרי, עדיין חל כאן במלוא חריפותו הכלל של "סמכות לחוד ושיקול דעת לחוד", ולפיכך לא ניתן לעשות בו שימוש במקרה שלנו, משום שהדבר אינו סביר ואינו מידתי בנסיבות הענין, ודאי שלא בלי שנבחנה החלופה הפשוטה על פניה של חילופי שטחים צמודים, דבר שיביא לתוצאה של זה נהנה (הציבור) וזה לא חסר (היזם), שזכויותיו יעברו במלואן לשטח החדש ואף ניתן להוסיף עליהן במקרה הצורך).

מדוע השימוש בסעיף 14 אינו אפשרי לעמדת העותרים? משום שלא מתקיימים שני התנאים הראשונים (מתוך ארבע) שהסעיף מחייב את קיומם כתנאי לשימוש בו.

התנאי הראשון (תת סעיף 14.1.2.1) לא מתקיים כי הוא דורש שהתכנית לא תחרוג "מקו הבינוי הראשון הבנוי כדן או המאושר כדן". ראשית יובהר כי בשטח כבר בוצעה בניה לא חוקית. כפי שיובהר העתירה, היתר הבניה ניתן מכח התכנית התקפה, אולם הבניה בפועל בשטח בוצעה באופן דומה מאוד לתכנית החדשה שטרם אושרה. עקב כך הוצא צו הפסקת עבודה (ר' נספח מא' לעתירה). כידוע, בניה בלתי חוקית בחוף הים הינה דבר חמור, שלא לחינם נקבע בס' 14 שלא יתאפשר לעבריינים ליהנות מהשימוש בו. אולם מעבר לכך, גם בנוגע לדרישה שקו הבינוי הראשון (שכפי שהוזכר, מגיע כיום עד כ-60 מטר מקט המים התקף) יהיה מאושר כדן, העלתה בדיקת העותרים כי בעבר היתה הטעיה או טעות בנוגע להיות הבניה על גבול המאה מטר מקו המים העליון (בו נאסרה הבניה גם בעבר מכח תמ"א 13 שהוחלפה ע"י פרק החופים בתמ"א 1), ולכן גם התנאי של קו בינוי ראשון המאושר כדן לא מתקיימת.

בנוסף, לא מתקיים גם התנאי השני שבתת סעיף 14.1.2.2, הדורש שהתכנית לא תשנה את המצב התכנוני "באופן הפוגע בחוף או מחליש את הקשר שבין החוף לבין הישוב". לכאורה, נטען כאן, הפגיעה אינה בתכניות החדשות אלא באלו שקדמו להן. אולם, כשתוכניות אלו אושרו לא היה ידוע כפי שידוע היום על השפעת השינוי האקלימי על עלית פני הים, ועל כך שכתוצאה מהים העולה (שכבר כיום בחורף הגלים מגיעים עד המיתחם המיועד לבניה) יתכן שיהיה צורך להקים סוללות הגנה על המלונות מפני הצפות, דבר שלא היה נדרש אילו לא היתה בניה במקום (באופן דומה לצורך להגן על מצוקי החוף מפני בליה טבעית והתמוטטות, במקומות בהן נעשתה בניה על שפת המצוק, דבר שאינו נדרש באותו אופן היכן שאין בניה). הצורך בהקמת סוללות כאלו יפגע עוד יותר בחוף, וימנע מציבור בני העיר ליהנות ממנו כפי שיכלו. ויודגש – הדרישה של היום להגן על מלונותיו מפני הצפות תהיה כמובן הרבה יותר חזקה כאשר הבניה תתבצע מכח תכנית חדשה, שאושרה כאשר השפעת שינויי האקלים כבר ידועה, מאשר אם היא תתבצע מכח תכנית ישנה, שאושרה כאשר הסיכונים עוד לא היו ידועים, כשבמקרה כזה האחריות האם לממש את התכנית היא של היום בלבד. בנוסף, לעמדת העותרים, אישור התכניות המוצעות יוביל להגדלה משמעותית של שוויים הכספי של המלונות, מה שיגדיל את היקף הפיצוי שיוכלו היזמים לתבוע ככל שתהיה פגיעה במלונות עקב עלית פני הים, מה שכמובן יעצים את קשייה של המדינה/הרשות להתמודד עם השלכות עליית מפלס הים בעתיד. לכן, על מוסדות התכנון לפעול למען מזעור הנזק לא רק ע"י הימנעות מוחלטת מפיתוח בינוי בחוף הים אלא גם ע"י דחייה של כל בקשה להקלה ו/או תוספת נוספת שמגדילה את שוויה הכלכלי של הבניה על פי התכנון התקף.

אלא שגם מעבר לכך, ואף אם משום מה השימוש בס' 14 הוא אפשרי עקרונית, עדיין ישנה שאלת הסבירות והמידתיות. לעמדת העותרים, גם כאשר מוגשת בקשה להיתר בלבד מכח תכנית ישנה, ומתברר כי תכנית זו הינה בניגוד לנורמות תכנון מחייבות, התנהלות סבירה של מוסדות התכנון הינה לבחון האם לא ניתן לתקן את התכנון באופן שלא יפגע ביזם ויועיל לציבור. פתרון כזה הוא גם המידתי יותר והפחות פוגעני בנסיבות הענין. בעתירה פורטו שורה ארוכה של מקרים כאלה מהשנים האחרונות, בהם מוסדות תכנון תיקנו תכניות ישנות, שאושרו תוך פגיעה בחופים, הזיזו זכויות בניה למקומות סמוכים, והבטיחו את השמירה של האינטרס הציבורי בחוף במקרים אלו. הפסיקה המובאת בחלק המשפטי של העתירה, בנוגע לחובה לבחון מחדש תכניות ישנות [ראו בג"ץ 1636/92 העמותה לשמירת איכות החיים והסביבה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מחוז תל-אביב, מז(5) 573 (1993)], בנוגע לחובה לבחון חלופות ביצוע של תכנית הפוגעת הסביבה (כשהכלי המתאים לכך הוא תסקיר השפעה על הסביבה) [ראו בג"ץ 9409/05 אדם טבע ודין נ' הוועדה הארצית לתכנון ובניה של תשתיות לאומיות, סד(2) 316 (2010)], וכן הפסיקה המספקת היקש ברור לענייננו כי גם חקיקה המשפרת את המצב הקיים לא תוכל לקבל תוקף אם היא בניגוד לנורמה מחייבת גבוהה יותר [ראו בג"ץ 6055/95 שגיאת צמח נ' שר הבטחון, נג (5) 241 (1999)], כל אלו מוליכים באופן הכרחי למסקנה כי לא ניתן היה לאשר את התכניות הנדונות כאן, ועל מוסד התכנון, במיוחד המשיבה 1, היה להפעיל את סמכותו ולהבטיח בחינת חלופות נאותה במקרה זה, במקום להסתפק באמירות ריקות שתכנית חלופית כזו תהיה אפשרות טובה או הגיונית – אך בלי לעשות כלום בנוגע לכך.

הצדדים

1. **העותר 1, "אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה"**, הוא ארגון סביבתי-משפטי אשר פועל, מזה למעלה משלושים שנה, בכלים משפטיים, מדעיים ותכנוניים לשם הגנה על איכות הסביבה בישראל. במהלך שנות פעילותו, לארגון עשייה ותרומה רחבת היקף בתחום שמירת הסביבה החופית כמשאב סביבתי וציבורי. כך, העותר 1 הוא מיוזמי ומנסחי חוק שמירת הסביבה החופית, תשס"ד-2004. כמו כן, בעקבות פעילותו המשפטית ניתנו הלכות משמעותיות בעניין שמירת הסביבה החופית וחשיבותו כמשאב ציבורי כדוגמת ע"א 1054/98 חוף הכרמל נופש ותיירות (1989) בע"מ נ' עמותת אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה, נו(3) 385 (2002). בנוגע לענייננו, העותר 1 הגיש את התנגדותיו לשתי התכניות נשואות עתירה זו.

2. **העותר 2, הפורום הציבורי לאיכות הסביבה באשדוד**, הינו ארגון ציבורי-התנדבותי הרשום כעמותה, ועוסק בתחום איכות הסביבה של תושבי אשדוד מאז שנות ה-90. במהלך שנות פעילותו פועל הארגון על מנת למנוע פגיעה בערכי טבע מוגנים בעיר, כדוגמת חופי הים, ושמירתם כמשאב ציבורי לטובת תושבי אשדוד הנוכחיים וכן לטובת הדורות העתידיים. בנוגע לעניין זה, העותר 2 הגיש את התנגדותיו לשתי התכניות נשואות עתירה זו.
3. **המשיבה 1, הועדה המחוזית לתכנון ובניה באר שבע**, בהחלטתה מיום 11.12.2024 (ראו נספח א' לעתירה), בהתאם לסמכותה מכח סעיף 111 לחוק התכנון והבנייה, קיבלה את הערר שהוגש על ידי משיבים 3-5 ואת הערר שהוגש על ידי משיבים 8-10, ובכך הפכה את החלטת המשיבה 2 מיום 3.5.2024, ואישרה את מתן תוקף לתכניות המפורטות.
4. **המשיבה 2, ועדת ערר מחוזית דרום**, בהחלטתה מיום 3.5.2024 (ראו נספח כד' לעתירה), בהתאם לסמכותה מכח סעיף 112 לחוק התכנון והבנייה, קיבלה את העררים שהוגש על ידי העותרים, ובכך הפכה את החלטת המשיבה 3 מיום 1.8.2023 להפקיד את התכניות המפורטות.
5. **המשיבה 3, ועדה מקומית לתכנון ובניה אשדוד**, בהחלטתה מיום 1.8.2023 (ראו נספח כא' לעתירה), החליטה לדחות את ההתנגדויות שהוגשו על ידי העותרים ולהפקיד את התכניות המפורטות. כפי שיובהר להלן, בהחלטה מוקדמת יותר, מיום 6.6.2023 (ראו נספח כ" לעתירה), החליטה מליאת הוועדה המקומית לקבל את ההתנגדויות ולא לאשר את התכניות המפורטות.
6. **המשיב 4, יו"ר ועדה מקומית לתכנון ובניה אשדוד, והמשיב 5, מהנדס העיר אשדוד**, יחד עם המשיבה 3, הגישו ערר על החלטת המשיבה 2, ועדת ערר מחוז דרום, מיום 3.5.2024. כפי שצוין, בהחלטת הוועדה המחוזית מיום 11.12.2024, קיבלה הוועדה המחוזית עררים אלו.
7. **המשיבה 6, ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית**, דנה בתכניות המפורטות בכובעה כוועדת ערר על הועדה לשמירת הסביבה החופית, מתוקף סמכותה לפי סעיף 8 לתוספת השנייה לחוק התכנון והבנייה. במסגרת דיון ערר זה החליטה ועדת המשנה לעררים, בהחלטתה מיום 27.2.2022 (ראו נספח יב' לעתירה) להפוך את החלטת הועדה לשמירת הסביבה החופית שלא לאשר את התכניות המפורטות.
8. **המשיבה 7, הועדה לשמירת הסביבה החופית** (להלן: "הולחו"ף") דנה בתכניות המפורטות מתוקף סמכותה לפי סעיף 4 לתוספת השנייה לחוק שמירת הסביבה החופית. כפי שיובהר להלן, בהחלטתה הראשונה מיום 21.7.2021 (ראו נספח יא' לעתירה) החליטה הוועדה שלא לאשר את התכניות. אולם, בעקבות החלטת ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית מיום 27.2.2022, החליטה הולחו"ף בהחלטתה מיום 1.5.2022 (ראו נספח יג' לעתירה) לאשר את התכניות המפורטות.
9. **המשיבים 8-10**, אופק ניהול מלון גלי הים בע"מ, אופק החזקות (מ.ג.ה.) אשדוד בע"מ ואופק השקעות – יעקב אברהמי, הם יוזמי התכניות המוצעות ובעלי זכויות בקרקע.
10. ככל הידוע לעותרים, **המשיבה 11, רשות מקרקעי ישראל**, היא הבעלים מגרש מס' 2000, שהוא מגרש החנייה שנמצא ממזרח ובצמוד לשטח התכניות המוצעות. מגרש זה על פי תכנית 3/03/119/2 הוא ביעוד של "שטח חניה ציבורי". כפי שיובהר להלן, לעמדת העותרים יש לחפש חלופות למגרשי התכניות המוצעות, מחוץ לתחום הסביבה החופית. משכך, מגרש החנייה בבעלות רמ"י, הן בשל מיקומו והגן בשל העובדה שהוא בבעלות רמ"י, הינו פתרון מתאים. בשל כך, רמ"י הינה צד הדרוש לעניין ומשיבה לעתירה זו.

רקע תכנוני והשתלשלות עובדתית

11. תכנית מפורטת מספר 603-0760389 "מלון חוף לידו- מגרש 17 א", ממוקמת בגוש-חלקה ג2061/ ח143 ו-2076/ ח175 בחופה של העיר אשדוד (להלן: "התכנית במגרש 17א"). להלן תצלום התכנית כפי שהוא הובא בתשריטת התכנית שבנדון:



12. עיקרה של התכנית במגרש 17א הוא בהקמת בית מלון בן 4 קומות וקומה נוספת למתקנים טכניים, שיכללו 90 חדרי אירוח.

***** תכנית מפורטת מספר 603-0760389 "מלון חוף לידו – מגרש 17 א" ותשריטה – מצורפים ומסומנים כ"נספח ב'" לעתירה.**

13. תכנית מפורטת מספר 603-0760116 "מלון חוף לידו- מגרש 100, רח' הטיילת, אשדוד", ממוקמת בגוש-חלקה ג2061/ ח143 בחופה של העיר אשדוד. יוער כי בתכניות המוקדמות מגרש זה סומן כמגרש מספר 12 א' אולם בתכנית זו מגרש זה סומן כמגרש מס' 100 (להלן: "התכנית במגרש 100"). להלן תצלום תחום התכנית המוצעת כפי שהוא הובא בתשריטת התכנית שבנדון:



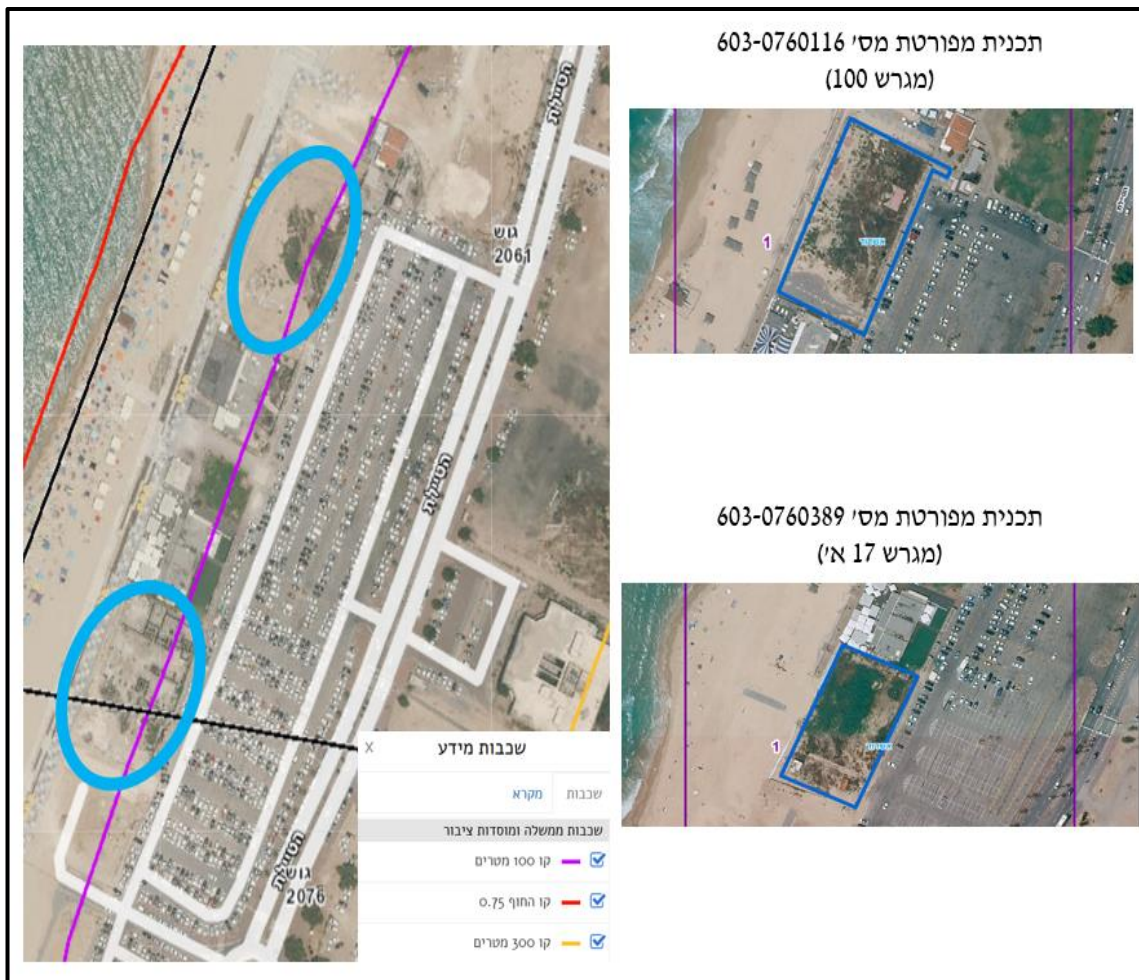
14. עיקרה של התכנית במגרש 100 הוא בהקמת בית מלון בן 4 קומות וקומה נוספת למתקנים טכניים, שיכללו 120 חדרי אירוח.

***** תכנית מפורטת מספר 603-0760116 "מלון חוף לידו – מגרש 100, רח' הטיילת, אשדוד" ותשריטה – מצורפים ומסומנים כנספח ג' לעתירה.**

15. שתי התכניות סמוכות זו לזו. שתיהן ממוקמות בגוש 2061, כשהתכנית במגרש 100 ממוקמת צפונית יותר.

16. שני המלונות המתוכננים להיבנות במגרשים 17'א' ו-100 צפויים להיבנות בתחום חוף הים (100 מטר מקו החוף), במרחק של 62 מטר ו-65 מטר מקו המים, בהתאמה.

17. מצ"ב תצ"א של שני המגרשים מאתר GOVMAP, עם סימון קו החוף (+0.75 מטר מקו האיזון הארצי¹ בצבע אדום) וסימון תחום חוף הים ע"י קו 100 המטר מקו החוף (בצבע סגול). המגרשים סומנו על ידי הח"מ בעיגולים בצבע תכלת והוצבו אל מול תצ"א המגרשים מתוך תשריט התכניות.



18. כאמור, אין חולק על כך ששתי התכניות מצויות בשטח שמרביתו מצוי בתחום חוף הים כהגדרתו בחוק כיום. כך עולה, למשל, מהתייחסות הולחו"ף למיקום התכניות, כפי שהובאה בתגובתה לערר שהוגש כנגד החלטתה מיום 21.7.2021, ותוצג בהמשך (תחת נספח לדי' לעתירה):

¹ קו גובה 0, כפי שנקבע וסומן על ידי המרכז למיפוי ישראל.

מיקום התכניות:

8. תכנית מוצעת מס' 603-0760116 למלון בחוף לידו במגרש 12 ממוקמת מרביתה בתחום חוף הים של אשדוד, כ-65 מטר מקו המים (קו החוף הסטטוטורי).
9. תכנית מוצעת מס' 603-0760389 למלון בחוף לידו במגרשים 17 ו-18 ממוקמת מרביתה בתחום חוף הים של אשדוד, כ-65 מטר מקו המים.



19. כפי שניתן לראות בתמונות לעיל, ממזרח ובצמוד למגרשים של התכניות המוצעות, נפרס מגרש חנייה רחב. המגרש ממוקם במגרש מס' 2000, שעל פי תכנית 03/3 /119 /2, שתוצג להלן, הוא ביעוד של "שטח חניה ציבורי", שכל הידוע לעותרים בבעלות ציבורית ומוחזק על ידי רמ"י (הדברים עולים מתמליל דיון הולחוף מיום 21.7.2021 שצורף כנספח יא'2 לעתירה).



20. בשנות השמונים חלה על גושים 2076 ו-2061 תכנית מפורטת מספר (ד/530) 3/03/119/1 (להלן: "תכנית 1/119"). תכנית זו ייעדה את המגרשים 17א' ו-100, עליהם מתוכננים לקום המלונות, לייעוד של "אזור מיוחד ב' לפיתוח שפת הים". ייעוד זה התיר שימושים ספציפיים כדוגמת מלתחות, בתי קפה, מסעדות, מועדונים פרטיים וחברתיים ובנייני נופש. יש לציין שבתי מלון אינם נמנים תחת ייעוד זה אלא תחת ייעוד "מגרש מיוחד", ומשכך היו אסורים לבנייה לפי תכנית 1/119. עוד יצוין כי תכנית זו הגבילה את גובה המבנים שיקומו תחת ייעוד של "אזור מיוחד ב' לפיתוח שפת הים" לשתי קומות בלבד ולא יותר מ-7 מ' גובה. תכנית זו פורסמה ברשומות במרץ 1980.

21. ראוי לציין בהקשר זה כי החל מ-1983, אז נכנסה לתוקף תמ"א 13 לחופי הים התיכון, לא ניתן היה לאשר תכנית כזו בשל האיסור לבנות בתחום המאה מטר מקו המים העליון שנקבע בתמ"א 13.

*** תכנית מפורטת מספר (ד/530) 3/03/119/1 ותשריטה – מצורפים ומסומנים כנספח ד' לעתירה.

22. בחודש פברואר 2004, זמן קצר בטרם כניסתו לתוקף של חוק שמירת הסביבה החופית, אושרה תכנית מפורטת מספר 3/03/119/2 (להלן: "תכנית 2/119"), ששינתה את הייעוד שחל על שטחו של מלון 17א' מייעוד "אזור מיוחד ב' לפיתוח שפת הים" לייעוד של "אזור מלונאות ונופש". התכנית התירה להקים באזור מלון בן 66 חדרים, בגובה 4 קומות וכן מרתף בן שתי קומות.

*** תכנית מפורטת מספר 3/03/119/2 ותשריטה – מצורפים ומסומנים כנספח ה' לעתירה.

23. עוד יצוין כי מהחלטת הוועדה ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים (הולנת"ע)² בעניינה של תכנית 119/2 עולה כי ביום 18.2.2003 אישרה הוועדה הקלה מתמ"א/13 עפ"י סעיף 5 ב', אך בהחלטה עצמה אין התייחסות בנוגע למיקום התכנית אל מול קו 100 המטר.

24. מצ"ב צילום של החלטת הולנת"ע מיום 18.2.2003:

הוחלט:	הוועדה, לאחר שהתכנית הוצגה בפניה, מאשרת את ההקלה מתמ"א/13 עפ"י סעיף 5 ב' - שינוי גבולות יעודים משצ"פ לשטח תיירות ונופש. הוועדה קוראת ללשכת התכנון להנחות את הוועדה המקומית בעת עריכת התכנית המסדירה הכוללת לכך שיסומנו שטחים ציבוריים חלופיים כנגד השטחים שיגרעו מתמ"א/13. ההקלה הניתנת היא למטרות מלונאות רגילה.
---------------	---

*** החלטת הולנת"ע בעניין תכנית 3/03/119/2, מיום 18.2.2003 – מצורפת ומסומנת כנספח ו' לעתירה.

*** תמליל החלטת הולנת"ע בעניין תכנית 3/03/119/2, מיום 18.2.2003 – מצורף ומסומן כנספח ו' לעתירה.

25. למסמכי תכנית 119/2, צורפה כנספח תכנית בינוי תב/686 "תכנית בינוי לתכנית אב חוף לידו אשדוד", בכותרתה צוין כי תכנית זו היא "תכנית בינוי רעיונית" (להלן: "תכנית בינוי תב/686"). מדובר בתכנית שאינה סטטוטורית, לא אושרה מעולם ולא פורסמה ברשומות. אופייה הלא מחייב של תכנית תב/686 עולה גם מדברי המבוא במסמכיה, בהם מצוין כי "התכנית מוגשת כהצהרת כוונות" משותפת של עיריית אשדוד

² ועדת משנה של המועצה הארצית, שבהתאם לתמ"א 13, הוסמכה לאשר הקלה במקרה של תכנית שמבקשת לבנות בתחום 100 המטר מקו המים העליון, שהבניה בו נאסרה (למעט אם ניתן אישור חריג כאמור).

ומשרד התיירות ובתאום עם הועדה המחוזית ו-הגופים הירוקים' כתכנית אב לכל 'מתחם חוף לידו' וכנספח נלווה לתכנית מפורטת נקודתית מס' 3 / 03 / 119 / 2".

26. יצוין כי אין זה מקובל כלל לצרף תכניות אב רעיוניות לתכנית סטטוטורית, במיוחד לא כ"תכנית בינוי". להפך, נספח בינוי ברוב המקרים הינו נספח המפרט את הבינוי המוצע באופן מחייב, לכל הפחות חלקים מתוכו כמו גבהי כניסות, קווי בניין, גובה המבנים ועוד.

27. מלבד הוראות תכנית הבינוי תב/686, צורף כנספח לתכנית 2/119 גם תשריטה של תכנית הבינוי תב/686. בתשריט ישנה התייחסות ספציפית למגרש 17א' ולמרחקו מקו חוף הים. בתשריט משורטטות שתי מדידות של קו 100 המטר, כאשר מאחת מהן עולה כי היא פולשת לתחום חוף הים (על כך נרחיב ואף נציג בהמשך).

***** תכנית בינוי תב/686 "תכנית בינוי לתכנית אב חוף לידו אשדוד" ותשריטה – מצורפים ומסומנים כנספח ז' לעתירה.**

28. כמצוין, תכנית 2 / 119 / 03 / 3 אושרה ופורסמה ברשומות ביום 18.2.2004.

29. לאחר אישורה של תכנית 2 / 119 / 03 / 3 בשנת 2004, בין השנים 2006-2015 קודמה תכנית 3 / 119 / 03 / 3 שכללה הקמת מלון זהה במגרש 100 (אז סומן כמגרש 12א') (להלן: "תכנית 3 / 119").

***** תכנית 3 / 119 / 03 / 3 ותשריטה – מצורפים ומסומנים כנספח ח' לעתירה.**

30. מאחר שמדובר בתכנית מאוחרת לחוק שמירת הסביבה החופית, מלבד אישור הולנת"ע לטובת שינוי הגבולות הייעודים בתכנית משצ"פ לשטח יישוב, הן הולנת"ע והן הולחו"ף נדרשו לאשר את הבנייה בתחום חוף הים.

31. ביום 27.2.2008 אישרה הולחו"ף את תכנית 3 / 119 / 03 / 3. מדברי ההקדמה (שלא כחלק מההחלטה) עולה שאחד מהנימוקים לאישור התכנית היה התאמתה של תכנית 3 / 119 / 03 / 3 לתכנית האב, תכנית בינוי תב/686, שהוגשה יחד עם תכנית 2 / 119 / 03 / 3 שאושרה כאמור בשנת 2004.

***** החלטת הולחו"ף בעניין תכנית 3 / 119 / 03 / 3, מיום 27.2.2008 – מצורפת ומסומנת כנספח ט' לעתירה.**

32. ביום 1.4.2008 אישרה הולנת"ע את התכנית. גם מקריאת דברי הרקע להחלטה ניתן ללמוד כי הנימוקים לאישור התכנית הינם היות המלון חלק מתכנית האב והעובדה שהמלון במסגרת תכנית 2/119 כבר אושר לבינוי.

***** החלטת הולנת"ע בעניין תכנית 3 / 119 / 03 / 3, מיום 1.4.2008 – מצורפת ומסומנת כנספח י' לעתירה.**

33. התכנית אושרה סופית ביום 18.8.2015.

החלטת הולחו"ף מיום 21.7.2021 שדחתה את התכניות המוצעות

34. ביום 21.7.2021 דנה הולחו"ף בתכניות שבנדון, תכנית 603-0760389 שעניינה הקמת המלון במגרש 17א', וכן בתכנית 603-0760116, שעניינה הקמת המלון במגרש 100 (סומן אז כמגרש 12א') (להלן ביחד: "התכניות החדשות המוצעות" ו/או "התכנית המוצעות"). התכניות החדשות המוצעות מבקשות להחליף את התכניות הקודמות שחלו במקום (תכנית 2 / 119 / 03 / 3 ותכנית 3 / 119 / 03 / 3).

35. עיקר השינויים שמציעות התכניות המוצעות הם הוספת גובה עבור מתקנים טכניים על גג במלון, שינוי מפלס הכניסה של המלון והתאמתו למפלס הטיילת, ותוספת של מספר יחידות אירוח ללא תוספת שטחי בנייה.
36. מאחר שמדובר בתכניות חדשות, מאוחרות לחוק שמירת הסביבה החופית, וכן בשל מיקומן בסביבה החופית, נדרש אישורה של הולחו"ף, אשר דנה בתכניות ביום 21.7.2021.
37. כפי שיורחב להלן, הולחו"ף דחתה את שתי התכניות המוצעות, כשעיקר טיעוניה נשענים על אי התאמת התכניות המוצעות לעקרונותיה של תמ"א 1, לתפקודו של החוף כמרחב פתוח לציבור, ולשינוי האקלים הגורם להצרת הרצועה החופית בשנים האחרונות. כך ציינה הולחו"ף בהחלטה בעניין התכנית שבנדון:

"הוועדה סבורה כי התכנית הנדונה איננה תואמת לעקרונות תמ"א 1, היות והיא כוללת בינוי עבור מלון בהיקף זכויות משמעותי ובגובה של 4 קומות בתוספת קומה טכנית, שמרביתו בתחום חוף הים ואשר אינו תואם לתפקודו של חוף הים כמרחב פתוח לציבור. לאור זאת, הוועדה, לאחר שדנה בתכנית ושמעה את המוזמנים מחליטה שלא לאשר את התכנית המוצעת, אשר איננה תואמת את עקרונותיה התכנוניים של תמ"א 1 ואת מדיניות הוועדה בשנים האחרונות, לעניין בינוי בתחום חוף הים".

38. יוער כי הולחו"ף לא התעלמה מקיומן של התכניות המאושרות בשטח (הן תכנית 119/2 ותכנית 119/3) אך ציינה כי נוכח אישורה של תמ"א 1 ותפיסות התכנון העדכניות במסגרתה, כמו גם השפעות שינוי האקלים והיצרות הרצועה החופית, לא ראוי לאשר את התכניות החדשות המוצעות.

*** **החלטת הולחו"ף מיום 21.7.2021** – מצורפת ומסומנת **כנספח יא'1** לעתירה.

*** **תמליל החלטת הולחו"ף מיום 21.7.2021** – מצורף ומסומן **כנספח יא'2** לעתירה.

החלטת ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית מיום 27.2.2022 שהופכת את החלטת הולחו"ף

39. ביום 27.2.2022 דנה ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן: **"ועדת המשנה לעררים"**) בעררים מספר 57/21, 60/21, 58/21 ו-62/21 בהם התבקשה הוועדה לבטל את החלטת הולחו"ף מיום 21.7.2021 ולהורות על אישור התכניות החדשות המוצעות.
40. לגישת ועדת המשנה לעררים, טעו חברי הולחו"ף כאשר נמנעו מלהשוות את התכניות החדשות המוצעות כיום למצב התכנוני המאושר והתקף (במסגרת תכנית 119/2 ותכנית 119/3).
41. ועדת המשנה לעררים ציינה כי ניכר שמטרתה האמיתית של החלטת הולחו"ף בעת דחיית התכניות החדשות המוצעות היא למנוע את הוצאתן לפועל של התכניות הקודמות שכבר אושרו. ועדת המשנה לעררים ביקרה מטרה הזו, כשהיא מציינת שהדרך הנכונה לביטול התכניות הישנות היא על ידי ביטול התכנון התקף (כפי שבוצע בעניין פלמחים) ולא על ידי החלטה כדוגמת החלטת הולחו"ף שקיוותה שדחיית התכניות המוצעות יובילו את היזמים לזנוח את הפרויקט.
42. לעמדת ועדת המשנה לעררים, התכניות החדשות המוצעות משפרות את המצב התכנוני המאושר כיום. בהקשר זה, ועדת המשנה לעררים פירטה בהחלטתה את השיפור התכנוני בתכניות המוצעות.
43. ועדת המשנה לעררים ציינה לגבי הטיעון של השפעת שינוי האקלים על התכניות והמרחב החופי, כי ניתן היה לשקול את שינוי האקלים, לו היה מדובר בתכניות חדשות לגמרי בשטחים שאינם מופרים.

44. עוד ציינה ועדת המשנה לעררים, מספר פעמים בהחלטתה, שלולא קיומן של התכניות הקודמות המאושרות, היתה דוחה את הערר ומצטרפת לעמדת והחלטת הולחו"ף.

*** החלטת ועדת המשנה לעררים מיום 27.2.2022 – מצורפת ומסומנת כנספח יב' לעתירה.

45. בעקבות החלטתה של ועדת המשנה לעררים, נקבע דיון חוזר בולחו"ף ביום 27.4.2022, בו אושרו התכניות כנדרש, בשינויים מינוריים בלבד ולאחר מכן הן פורסמו להפקדה בתאריך 15.8.2022.

*** החלטת הולחו"ף מיום 1.5.2022 – מצורפת ומסומנת כנספח יג' לעתירה.

החלטות הועדה המקומית

46. ביום 11.10.2022 הגיש העותר 1 את התנגדותו לתכנית 603-0760389 (מגרש 17א) וביום 19.12.2022 הגיש העותר 1 את התנגדותו לתכנית 603-0760116 (מגרש 100).

*** שתי ההתנגדויות שהוגשו על ידי העותר 1, ללא נספחים – מצורפות ומסומנות כנספחים יד' ו-טו' לעתירה.

47. ביום 13.10.2022 הגיש העותר 2 את התנגדותו לתכנית 603-0760389 (מגרש 17א) וביום 20.12.2022 הגיש העותר 2 את התנגדותו לתכנית 603-0760116 (מגרש 100).

*** שתי ההתנגדויות שהוגשו על ידי העותר 2, ללא נספחים – מצורפות ומסומנות כנספחים טז' ו-יז' לעתירה.

48. ביום 8.11.2022 דנה ועדת המשנה של הועדה המקומית בתכנית 603-0760389, והחליטה לדחות את התנגדות העותרים ברוב של חמישה מול שלושה חברים. ועדת המשנה ציינה כי "הוועדה מצאה כי תוכן ההתנגדויות אינו שונה במהותו מהטיעונים שהועלו ע"י העוררים בערר שבנדון בוועדת המשנה לעררים מיום 13.1.2022. אי לכך, מצאה הועדה לנכון לאמץ את השיקולים ואת הנימוקים של ועדת המשנה לעררים ולדחות את ההתנגדויות לתכניות ולאשר את התכנית בכפוף להשלמות ותיקונים עפ"י הערות הצוות המקצועי".

*** החלטת ועדת המשנה של הועדה המקומית מיום 8.11.2022 – מצורפת ומסומנת כנספח יח' לעתירה.

49. ביום 24.4.2023 דנה ועדת המשנה של מליאת הועדה המקומית בתכנית 603-0760116, כשבסופה החליטה לדחות את התנגדות העותרים. ועדת המשנה ציינה כי "לא הועלו טענות חדשות שטרם הועלו בדיונים הקודמים הן בוועדה המקומית והן בוועדות השונות ונדחו. וכמפורט בגוף הערות הבדיקה של התכנית".

*** החלטת ועדת המשנה של הועדה המקומית מיום 24.4.2023 – מצורפת ומסומנת כנספח יט' לעתירה.

50. ביום 6.6.2023 קיימה מליאת הועדה המקומית דיון חוזר בהתנגדויות, לבקשת חבר המועצה ד"ר אלי לחמני. ד"ר לחמני נימק את בקשתו בכך ש"לאור בנייה בקו החוף – קיים חשש לאובדן שטחי חוף ציבוריים עבור יזם פרטי. קיימת חשיבות ציבורית לקיום דיון לעניין השלכות אישור התכניות והשלכות הרוחביות על כלל השטחים בחוף שממתינים לאישור זה, על מנת שגם הם יוכלו להגיש בקשות דומות" (ראו בעמוד 10 ו-15 לנספח כ' לעתירה).

51. בדיון, החליטה הוועדה להפוך את החלטות ועדת המשנה מיום 8.11.2022 ומיום 24.4.2023, ולקבל את ההתנגדויות. ההחלטה התקבלה ברוב של שבעה מול ארבעה חברים.

*** החלטת מליאת הועדה המקומית מיום 6.6.2023 – מצורפת ומסומנת כנספח כ' לעתירה.

52. ביום 1.8.2023 קיימה מליאת הוועדה המקומית דיון חוזר בהחלטתה מיום 6.6.2023. מליאת הוועדה החליטה להפוך את החלטתה, לדחות את ההתנגדויות ולאשר את התכניות המוצעות.

*** החלטת מליאת הוועדה המקומית (דיון חוזר) מיום 1.8.2023 – מצורפת ומסומנת כנספח כא' לעתירה.

53. התכניות הינן בסמכות וועדה מקומית אך יוער כי העמדה המקצועית של לשכת התכנון המחוזית היא ש"אין להוסיף בינוי בתחום חוף היס" וכי – "התכנית המוצעת מאיינת מרכיבים מהותיים ומשמעותיים של השימושים הציבוריים בתוך שטח התכנית, בשים לב למיקום התכנית ברצועה הקרובה לחוף היס, לגביה מדיניות התכנון הארצית שמה דגש על הבטחת זכויות הציבור לשימוש ציבורי באזור זה" (ראו התייחסות לשכת התכנון המחוזית כפי שהובאה כרקע לתכנית שהוצגה לוועדה המקומית ומופיעים בעמוד 7 בנספח יח' לעתירה ובעמודים 8 ו-14 בנספח כ' לעתירה).

הערות לשכת התכנון המחוזית לתכנית במסגרת סעיף 109 לחוק:	
כללי:	
1.	בהתאם לתמ"א/1 רוב שטח התכנית מצוי בתחום ה-100 מ' מקו החוף- בשל כך טענה התכנית אישור הולחויף. כחיבת התכנון: עמדת מתכנן חמחוו היא שאין להוסיף בינוי בתחום חוף היס.
2.	התכנית המוצעת חורגת מתכנון כולל, שהיה בפני הוועדה המחוזית והולתניע לעת אישורה של התכנית הקודמת, וזאת ללא תכנון כולל עדכני וללא הצדקה של ממש.
3.	התכנית המוצעת מאיינת מרכיבים מהותיים ומשמעותיים של השימושים הציבוריים בתוך שטח התכנית, בשים לב למיקום התכנית ברצועה הקרובה לחוף היס, לגביה מדיניות התכנון הארצית שמה דגש על הבטחת זכויות הציבור לשימוש ציבורי באזור זה.
4.	התכנית מבקשת, בין היתר, להוסיף שטחי שירות (260 מ"ר) בענת הקרקע בשפ"פ- שינוי זה אינו בסמכות הוועדה המקומית נאחר וסעיף 62א(א)8 מאפשר "הגדלת השטח הכולל המותר לבניה..." בשפ"פ לא אושרו שטחי בניה ולכן לא ניתן להגדיל במקום בו אין - יש להסיר שינוי זה ממטרות התכנית.

54. על החלטת מליאת הוועדה המקומית מיום 1.8.2023 הגישו העותרים ערר לוועדת הערר המחוזית.

*** ערר שהוגש על ידי העותר 1 ללא נספחים – מצורף ומסומן כנספח כב' לעתירה.

*** ערר שהוגש על ידי העותר 2 ללא נספחים – מצורף ומסומן כנספח כג' לעתירה.

55. ביום 3.5.2024 קיבלה ועדת הערר המחוזית את העררים. בהחלטתה ציינה הוועדה, בס' 88-89 להחלטתה:

"88... (..) למרות היתרונות שיש בתכנון המוצע ביחס למלונות עצמם, הרי שבבחינה כוללת אין מקום לאשרן – התכנון המוצע אינו תואם למגמות התכנון בחופי היס, הן אינן תואמות את התכנון העירוני בחוף, לא הובאה בהן בחשבון עליית פני היס הצפויה והשלכותיה על רצועת החוף הסמוכה, אין בהן יתרונות המצדיקים את הפגיעה בחוף ולא נבחנו כלל חלופות שיחזירו את החוף לציבור מחד ומאידיך לא יפגעו במשיבה 2. חלופות שכאלה יש ודאי בנמצא וכל שנדרש הוא ראיית טובת הציבור לאיתורן ומעט רצון טוב.

89. התכנון כידוע אינו טכני. לא מדובר במשוואה הכוללת את המצב הקיים והתוספת המבוקשת. התכנון דינאמי ומשתנה בהתאם לתפיסות חברתיות וסביבתיות, ועליו להתאים עצמו לרוח הזמן ולהביא בחשבון מגוון שיקולים. כפי שנקבע בדיון הישראלי, התכנון בחוף היס צריך להיעשות תוך מתן דגש ובכורה לחשיבותו של החוף עבור כלל הציבור ועל כן עצם העובדה שקיימות תוכניות תקפות לא מחייבת אישור של תוכניות נוספות המגדילה את הכדאיות הכלכלית. כך גם בענייננו, התכנון המוצע ימשיך את הפגיעה בחוף היס שהחלה בתכנון התקף, מבלי שיש לכך הצדקה ומבלי שנבחנו מגוון השיקולים וניתן המשקל המתאים לערכיות חוף היס".

החלטה זו של ועדה מחוזית דרום ניתנה בניגוד לדעת המיעוט, עמדת מתכנת המחוז, שלמעשה אימצה את עמדת ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית מיום 27.2.2022.

56. פירוט והנמקת החלטת ועדת הערר המחוזית מצוי בסעיפים 70-87 להחלטה. האמור שם תואם ברובו את הנטען על ידי העותרים כאן, ויש בו גם כדי להציג באופן תמציתי את התמונה המלאה של ההליכים התכנוניים שעברו התכניות נשואות הליך זה עד הבאתן לפתחו של כבוד בית המשפט. בהמשך יוסיפו העותרים מספר אסמכתאות וחיזוקים משפטיים לקביעות שבהחלטה זו, אך לעמדת העותרים בסיסה של החלטה הוא זה אשר אמור להוות על כנו.

*** **החלטת ועדת ערר מחוז דרום מיום 3.5.2024** – מצורפת ומסומנת **כנספח כד'** לעתירה.

57. ביום 26.5.2024 נעטר יו"ר ועדת הערר לבקשות המשיבים 3-5 ומשיבים 8-10, להגיש ערר על החלטת ועדת הערר לוועדה המחוזית.

58. ביום 8.10.2024 התקיים דיון בעררים שהוגשו בפני ועדת המשנה הייעודית של הוועדה המחוזית, והחלטה בעניין ניתנה כאמור ביום 11.12.2024. ההחלטה, לה התנגדה נציגת המשרד להגנת הסביבה, היתה לקבל את העררים שהוגשו ע"י משיבים 3-5 וע"י משיבים 8-10, ובכך לאשר את התכניות המפורטות (ההחלטה, נגדה מופנית עתירה זו, מצורפת כנספח א' לעתירה זו).

59. למען הסר ספק בנוגע לסופיות החלטה במישור התכנוני, הבהירה המשיבה 1 ביום 17.12.2024, במענה לבקשת רשות ערר למועצה הארצית לפי ס' 110 לחוק התכנון והבניה, שהוגשה ע"י מתנגד אחר לתכניות, כי החלטת הוועדה המחוזית לקבל את העררים (המצורפת כנספח א' כאמור) היא סופית ולא ניתן לערור עליה עוד. משכך מוצו ההליכים התכנוניים ולא נותר מנוס מהגשת עתירה זו, אשר, בהתאם לקבוע בהלכת אחל"ה [עע"מ 2141/09 הוועדה המשותפת נ' אחל"ה (נבו, 17.11.2010)], הקובעת שרק בסיום ההליך התכנוני ניתן לעתור נגד כלל החלטות שהתקבלו במסגרתו, תתייחס כמכלול הן להחלטה האחרונה שהתקבלה כאמור, והן לאלו שקדמו לה.

*** **החלטת הוועדה המחוזית מיום 17.12.2024 בעניין סופיות החלטת הוועדה המחוזית** – מצורפת ומסומנת **כנספח כה'** לעתירה.

הטיעון המשפטי

א- מעמדו של העותר 2

60. טרם כניסה לליבת הטיעונים המשפטיים, יש ענין פרוצדורלי שחשוב להבהירו. בהחלטת הוועדה המחוזית מיום 11.12.2024 קבעה הוועדה כי לעמדתה שגו הוועדה המקומית וועדת הערר המחוזית בכך שנתנו זכות עמידה לעותר 2 בהליך ההתנגדות והליך הערר, וזאת משום שהעותר 2 אינו גוף ציבורי שאושר לצורך הגשת התנגדויות ע"י שר הפנים, בהתאם לסעיף 100(3) לחוק התכנון ובנייה. לחיזוק טענתה מפנה הוועדה המחוזית לעת"מ (מינהליים י-ם) 51000-10-22 ירושלים שקופה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה - מחוז ירושלים (נבו) (24.4.2023) (להלן: "ירושלים שקופה").

61. לעמדת העותרים, טענת הוועדה המחוזית בקביעתה, מאחר שלעותר 2 זכות להגשת התנגדות מכח הרישא של סעיף 100 הקובע כי "כל מעונין בקרקע, בבנין או בכל פרט תכנוני אחר הרואה את עצמו נפגע על ידי תכנית מיתאר מחוזית או מקומית או תכנית מפורטת שהופקדו, רשאי להגיש התנגדות להן..."

62. בהקשר זה, יפנו העותרים אל סעיף 33 בפסה"ד המחוזי בעניין "ירושלים שקופה" שלעיל, שם ציין ביהמ"ש כי (ההדגשות אינן במקור): "בכל הנוגע למי שי'מעוניין בקרקע, בבניין או בכל פרט תכנוני אחר', המבחן שנקבע הוא 'מבחן הפגיעה', וקיומה של פגיעה אינו מותנה אך ורק בשאלה **היכן ממוקם הנכס** שבגינו מוגשת ההתנגדות, אלא האם התכנית משפיעה על בעל הזכויות באותו נכס ועלולה לפגוע בו. המבחן שם דגש על **טיבה של הפגיעה**, ועל **האינטרס שנפגע**, תוך התחשבות בשיקולים שונים ובהם היקף התכנית, שלה מבקשים להתנגד, **ומידת השפעתה על המבקש להתנגד**. אין לגזור גזירה שווה, בכל הנוגע להרחבת מעגל הזכאים להתנגד, בין תכנית החלה על שטח נרחב, בעלת השלכות, או מעוררת עניין עקרוני וכללי, לבין תכנית, שממוקדת בתא שטח מצומצם יחסית".

63. אלא שהמקרה שלנו שונה לגמרי מהמקרה שנדון בעניין "ירושלים שקופה". שם דובר על "תכנית נקודתית", מבנה רגיל בשכונה רגילה שמי שביקש להתנגד לה מתגורר במרחק גדול מהמקום, מה שהביא את ביהמ"ש שם לקבוע כי הוא לא מושפע ממנה למעשה. ואילו במקרה שלנו מדובר בתכנית שלא רק שהיא ממוקמת בתחום הסביבה החופית – והחוף כידוע משרת את כלל הציבור (כלומר שהתכנית היא בהחלט בעלת השלכות רחבות ומעוררת עניין עקרוני וכללי) – אלא שהיא ממוקמת באופן חריג במרחק מינימאלי של כ-60 מטרים מהים, כלומר בתוך רצועת חוף הים, השטח שאמור להיות המוגן ביותר על פי חוק שמירת הסביבה החופית. עוד יש להוסיף, שכבר היום רצועת החוף במקום צרה, במיוחד בחורף, באופן שאם תמומש התכנית – תצומצם רצועת החול שנותרה עוד יותר.

64. נדגיש, העותר 2 הוא עמותה סביבתית הפועלת למען איכות הסביבה באשדוד החל משנות התשעים, והוא כולל עשרים חברי הנהלה ומאות פעילים תושבי אשדוד וסביבתה. למעשה, בעקבות פעילותו הענפה והחשובה, זכה העותר 2 להיכלל ברשימת "מגן השר לאיכות הסביבה למתנדבים מצטיינים" לשנת 2005. כך נכתב על העותר 2: "לפורום הציבורי לאיכות הסביבה באשדוד חלק חשוב בשינוי החלטות הפוגעות באיכות הסביבה ובביטולן. פעמים רבות פועלים מתנדביו כ'כלבי שמירה' של איכות הסביבה באשדוד והסביבה. מתנדבי הפורום הצליחו להביא להפחתת זיהום נחל לכיש, למנוע פגיעה בפארק בחולות ברובע י"ז בעיר, לביטול פרויקט דירות על חוף הים ולאכוף את הסימון כחוק בשינוי יעוד של מבנים" ובה".

*** מגן השר לאיכות הסביבה למתנדבים מצטיינים – מצורף ומסומן כנספח כו' לעתירה זו.

65. **ברי שאישור של תכניות כגון אלו הנדונות כאן, שצפוי לפגוע ברצועה החופית ומעמיד אותה בסכנה עד לחשש של העלמות מוחלטת בעתיד, ככל שפני הים יוסיפו לעלות ותתחייב גם הגנה על המבנים הסמוכים למים, הינו אינטרס מובהק של העמותה – גם כגוף מאוגד אך גם באופן שרלוונטי לכל אחד מחבריה כיחידים.** וחשוב עוד להדגיש, אין מדובר על עמותה שפועלת בעיר אחרת שמבקשת להתנגד לתכניות המופקדות בעיר אשדוד – אלא מדובר בעמותה ידועה ומוכרת בעיר אשדוד שמבקשת להגן על האינטרס הציבורי והסביבתי בחופים עבור תושבי אשדוד (למען הסדר הטוב יובהר שלעמדת העותרים כאשר מדובר בחופי הארץ – מדובר באינטרס מובהק של כל תושב במדינה ללא קשר למקום מגוריו, שהרי כלל חופי הארץ משרתים את כלל תושביה, לרבות אלו שמקום יישובם אינו צמוד חוף).

66. תוצאה זו, שמכירה בזכות העותר 2 להתנגד, במיוחד בנסיבות המקרה שבענייננו, מיישמת את ההלכה שנקבעה בביהמ"ש העליון בנוגע לפרשנות הרחבה שיש ליתן לסעיף 100 לחוק התכנון ובנייה. כך ציין השופט לוי בע"מ 8193/02 מקס ראובן נ' פז חברת נפט בע"מ, נח(2) 153 (2003), בסעיף 7, בעמוד 163 לפסק דינו:

"עם זאת את הגדרתם של אותם "בעלי-עניין-נפגעים" אין לנתק מהמגמה הכללית של הקלה בתנאי העמידה הכלליים, הואיל וכאמור פרשנות זו משרתת את תכליתה של "זכות ההתנגדות", והיא מהווה ביקורת יעילה על פעולות התכנון. על הפרשנות המרחיבה שיש לתת לסעיף 100 לחוק התכנון והבניה, עמד כבוד השופט אור בע"א 2962/97 הנ"ל [11], בעמ' 379-380: "הפסיקה כרכה את הדיון בהוראה זו עם הדיון בעקרונות הכלליים של זכות העמידה... בדומה לגישה הכללית ביחס לזכות עמידה, הגישה ביחס להוראת סעיף 100 היא כי 'לשם רכישת מעמד, די שהעותר יראה על פגיעה באינטרס, ואין הוא חייב להראות על פגיעה בזכות חוקית' (ז' סגל זכות העמידה בבית המשפט הגבוה לצדק... בעמ' 85). הזכות להגיש התנגדות בוודאי עומדת למי שיש לו זכויות קניין במקרקעין נשוא התכנית. אך מעגל 'המעוניינים במקרקעין' עשוי להיות רחב יותר. המעוניין במקרקעין, אשר רואה את עצמו נפגע, עשוי להיות בעל זכויות במקרקעין אשר מצויים מחוץ לתחום התכנית... מעגל הנפגעים בכוח עשוי לכלול, בנסיבות מסוימות, גם את מי שאין לו זכויות כלשהן במקרקעין המושפעים מן התכנית, וכל מעמדו להתנגד בא לו מכוח זיקה בעלת אופי אישי שלו לתכנית...".

67. לפיכך, כפי שצוין, לעמדת העותרים נפלה טעות בהחלטת הוועדה המחוזית מיום 11.12.2024 בעניין זכות עמידתו של העותר 2, ונכון לראותו כבעל זכות עמידה הן להתנגד והן לעתור בעניינו.

-ב- המצב התכנוני התקף והמוצע אינו ראוי ואינו תואם את הנורמה התכנונית העדכנית

68. הנחת המוצא לצורך ענייננו הינה שהעמדה של המשפט הישראלי ביחס לחשיבות חופי הים היא ברורה ועקבית, ולאורך זמן ניתן לזהות בבירור אף מגמה של התגברות וחיזוק עמדה זו.

69. המחוקק הישראלי ביטא את רצונו להגן על חופי המדינה באמצעות ההגנה שניתנה לחופים בחקיקה, כדוגמת הגדרתם כמקרקעי יעוד בחוק המקרקעין; חקיקת איסור נהיגה ברכב בחוף הים, תשנ"ז-1977; וכמובן באמצעות חקיקת חוק שמירת הסביבה החופית בשנת 2004, חוק ייעודי שכל תכליתו היא הגברה משמעותית של ההגנה על הסביבה החופית וערכיה הייחודיים לטובת הציבור. כפי שמפורט בסעיף המטרות של החוק, תכליתו של החוק הוא להגן על החוף, על ערכיו הייחודיים והרגישים, לטובת הציבור והדורות הבאים (ראו סעיף 64 להחלטת ועדת הערר המחוזית מיום 3.5.2024, המצ"ב כנספח כד' לעתירה). לשם כך נקבעו בחוק גם הוראות מעשיות ברורות – כמו קו מים מוגדר ומדיד, עיגון הזכות למעבר חופשי בחוף הים, הקמת הולחו"ף והדרישה לאישורה בכל תכנית בסביבה החופית, ועוד.

70. כך הבהירה השופטת פורקצ'יה בעניין ההנחיה המעשית שאמורה לעלות מרוחו של חוק שמירת הסביבה החופית בעמ"מ 2273/03 אי התכלת שותפות כללית נ' החברה להגנת הטבע (נבו 07.12.2006)

"43. חוק נוסף וחשוב ביותר, שעניינו חופי הים, הוא חוק שמירת הסביבה החופית, תשס"ד-2004. חוק זה נועד להגן על הסביבה החופית, לשמור עליה לתועלת ולהנאת הציבור בהווה ולדורות שיבואו, ולקבוע עקרונות והגבלות לניהול ופיתוח אזורים אלה (סעיף 1 לחוק). החוק נכנס לתוקפו ביום 15.11.2004. הוא אינו חל, אפוא, בענייננו, אך רוחו והערכים החברתיים שעיצב מקרינים על התפיסה הראויה ביחס לחשיבות המיוחדת שבהגנה על הסביבה החופית של הארץ. מעבר להוראותיו האופרטיביות, חוק השמירה על הסביבה החופית הנו בעל חשיבות מיוחדת בביטוי שהוא נותן לנומרות יסוד הקשורות

בזכותו הטבעית של הציבור הרחב למשאבי הנוף והטבע שארץ זו הצמיחה לטובת כל תושביה. הוא מעגן את זכותו הבסיסית של הציבור בישראל לחופי הים התיכון שלאורך גבולה של הארץ. הוא נועד לשמר את פיסות החופים להנאתם ולרווחתם של תושבי הארץ, להבטיח לכל אדם את הנגישות אליהם, ולהגן עליהם מפני השתלטות פרטים לצרכים כלכליים. חוק שמירת הסביבה החופית נועד לעגן באורח חקיקתי מפורש את זכותו הטבעית של הציבור בחופי הים, ולהניח בגדרו של חוק מפורש את העקרונות האמורים להנחות את גופי התכנון ורשויות הביצוע בבואם להסדיר את פרטי התכנון של הסביבה החופית.

חוקים אחרים מסדירים את התנהגות השוהים בחופי הים. חוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964 מסמיך את שר הפנים להסדיר את הרחצה בחוף ים, נהר או אגם לצורך הגנה על בטחונם, בטיחותם, בריאותם ורווחתם של בני אדם. וחוק איסור נהיגה ברכב בחוף הים, התשנ"ז-1997 נועד אף הוא להגן על הסביבה החופית ולשמור על בטיחות בני הציבור המבילים את זמנם החופשי בחופי הארץ.

החקיקה שנועדה להגן על חופי הים לרווחתו של הציבור הינה חוליה בשרשרת חקיקה חשובה שנועדה לשמר את הסביבה הטבעית לתועלתו של האדם, שהרי -

'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 חייה'... 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 בה שמתנהלים חיינו... אחד הערכים החברתיים הראויים להגנה הוא זה של שמירה על משאבי הטבע' (דברי הנשיא ברק בבג"צ 4128/02 אדם טבע ודין, 513-512).

71. אף עוד לפני חקיקת חוק שמירת הסביבה החופית, שב וחזר בית המשפט העליון על חשיבות שקיימת בשמירה של חופי הים לציבור. ראו בעניין זה את דברי ועדת הערר המחוזית בהחלטה מיום 3.5.2024, (נספח כ"ד) בסעיף 65, וכן את הפסיקה הענפה שצוטטה בסעיף זה [ראו ע"א 1054/98 חוף הכרמל נופש ותיירות (1989) בע"מ נ' עמותת אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה, נו(3) 385 (2002); עע"מ 8411/07 מעוז דניאל בע"מ נ' אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה (נבו) 28.01.2010].

72. גם תמ"א 1, שנכנסה לתוקף בשנת 2020, שבה וחזרה בפרק החופים הכלול בה (שהחליף את תכנית המיתאר הארצית לחופים תמ"א 13 שקדמה לו) על אותם עקרונות לפיהם יש לשמור על תחום חוף הים כרצועה פתוחה ורחבה שהמעבר לאורכה ולרוחבה יישאר חופשי ונגיש (ראו סעיף 3 "עקרונות תכנון" בפרק החופים בתמ"א 1). עוד מצוין בסעיף זה כי בתחום חוף הים תאסר בנייה, למעט שימושים ומבנים המותרים בתמ"א זו. כפי שניתן לקרוא בסעיף 4.1 ("שימושים מותרים בחוף עירוני") מלונאות ותיירות אינם נמנים יחד עם שימושים מותרים אלו.

3. עקרונות תכנון

3.1. תכניות בחוף הים ייערכו על בסיס עקרונות התכנון הבאים:

- 3.1.1. חוף הים הוא נחלת הכלל.
- 3.1.2. תחום חוף הים יישמר ככל הניתן כרצועה פתוחה ורחבה.
- 3.1.3. שמירה על הערכים הנופיים והאקולוגיים, ערכי המורשת והארכיאולוגיה של החוף והים, לצד עידוד שימושים ופעילויות המותרים על פי תכנית זו התומכים בתפקודי החוף כמקום מפגש חברתי וכמרחב פנאי וספורט.
- 3.1.4. שמירה על רציפות לאורך החוף ומעבר חופשי ונגיש לציבור ושמירת צירים פתוחים ניצבים אל החוף.
- 3.1.5. בתחום חוף הים תיאסר בניה, למעט השימושים והמבנים המותרים על פי תכנית זו.
- 3.1.6. כל בינוי בתחום חוף הים ייעשה תוך מזעור הפגיעה בסביבה החופית.

*** פרק החופים בתמ"א 1 – מצורף ומסומן כנספח כז' לעתירה.

אישור התכניות המוצעות עומד בסתירה לשינוי האקלים, לעלית פני הים ולגידול בצפיפות האוכלוסין הצפוי בישראל

חובת ההתייחסות בהליך התכנוני כיום להשלכות שינוי האקלים:

73. השלכות שינוי האקלים על הסביבה החופית הן כיום כבר ידועות ומוכחות – מעליית הטמפרטורה והתארכות העונה החמה ועד עליית מפלס הים והתגברותם של אירועי הקיצון. עליית טמפרטורות והתארכות העונה החמה צפויות להגביר את הביקוש לחופים באופן משמעותי מצד אחד, בעוד, שמצד שני, שטח החופים עצמם הולך ומצטמצם באופן מדאיג, כאמור גם בגלל עליית מפלס הים הצפויה. למעשה, עוד ועוד מחקרים מצביעים על כך שעד סוף המאה יותר ויותר חופים צפויים להצר ואף להיעלם.

74. בשנת 2022 פרסם מכון לחקר ימים ואגמים לישראל (חיא"ל) מסמך המכיל מספר תרחישים לעליית מפלס הים התיכון עקב שינויי האקלים, על בסיס מודלים שונים עבור שלוש תקופות (2050, 2070 ו-2010).³

75. להלן יוצג סימון התרחיש הקיצוני של עליית מפלס פני הים בחוף לידו באשדוד הצפוי בשנת 2100. התרחיש הוא כזה המבוסס על מדיניות קרובה ל"עסקים כרגיל" שמדמה מצב שבו מדינות העולם אינן עומדות בהתחייבויות הבינלאומיות שלהן להפחתת פליטות עד שנת 2030, וממשיכות להשתמש בדלקים פוסיליים כל עוד הם כדאיים. בנוסף, הוסף פרמטר הכולל בתוכו התייחסות לאירועי קיצון (סערות), שכידוע הישנותם גוברת כחלק מהשפעות שינויי האקלים והם נעשים קיצונים יותר.

76. בעניין זה, נפנה לדברי אלון זס"ק, מנכ"ל החברה הממשלתית לחקר ימים ואגמים, שציין בכתבה בדה מרקר מיום 19.5.2023 כי "בזכות הנתונים שהבאנו, אנחנו יודעים להגיד שמפלס הים יעלה, ויגיע באירועי קיצון ל-1.90 מטרים", וכי "הבעיה היא לא רק עליית מפלס הים. הסערות יהיו קשות יותר, וההשלכות יהיו מעבר לעליית המפלס. לאשר היום תוכניות בנייה כרגיל, זו עצימת עיניים".

*** כתבה באתר דה מרקר מיום 19.5.2023 – מצורפת ומסומנת כנספח כח' לעתירה.

³ תרחישי ייחוס לשינוי אקלים, עליית מפלס הים, דו"ח חיא"ל H04/4/2024, איה לזר, אלי ביטון ואלון זס"ק. זמין בקישור: <https://www.ocean.org.il/wp-content/uploads/2024/04/%D7%AA%D7%A8%D7%97%D7%99%D7%A9%D7%99-%D7%99%D7%99%D7%97%D7%95%D7%A1-%D7%9C%D7%A9%D7%99%D7%A0%D7%95%D7%99-%D7%90%D7%A7%D7%9C%D7%99%D7%9D-%D7%A2%D7%9C%D7%99%D7%99%D7%AA-%D7%9E%D7%A4%D7%9C%D7%A1-%D7%99%D7%9D.pdf>

77. כפי שניתן לראות, תרחיש הייחוס שיוצג להלן צופה כי רוחב החוף נשוא הליך זה צפוי להצטמצם משמעותית ואנו צפויים לאבד למעלה מחמישים אחוז מרוחבו של החוף כיום.⁴ גם אם מדובר נכון להיום רק בתחזית, שסביר כי תדויק בעתיד ושבכל מקרה טרם עוגנה בחקיקה מחייבת, עדיין זהו נתון דרמטי שלא ניתן להתעלם ממנו.



78. בהסתמך על תרחישים שפרסם המכון לחקר ימים ואגמים ועל מיפוי שנעשה במרכז מיפוי ישראל על סמך תרחישים אלו, במהלך 2023 פרסמה מנהלת האקלים, המצויה תחת המשרד להגנת הסביבה, את המסמך "הערכות מדינת ישראל לשינוי אקלים – דוח מס' 2 – הערכות לעליית מפלס הים".⁵ במסמך זה מוצע תרחיש **זמני** לעליית המפלס לשנת 2100, לפיו קו החוף ייסוג מזרחה כ- 1.06 מ' מקו האיזון הארצי.

79. להשלמת התמונה, חשוב לציין שעדיין נדרשת עבודה רבה בהמשך לשם השלמת ודיוק הנתונים והמדידות שבוצעו עד כה ביחס להגדרת תרחיש עלית פני הים העתידי, ובענין זה מצורף מכתב של הגנ"ס המתייחס לתיקונים ולתוספות נדרשות ביחס לכך. ואולם, חשוב להדגיש כי כל עוד אין ממצאים מדויקים יותר, מן הראוי לפעול בהתאם לעקרון הזהירות המונעת ולקחת בחשבון את התרחישים החמורים יותר האפשריים.

***** מכתב מאת היחידה לשמירת הסביבה הימית מיום 13.7.2023 – מצורף ומסומן כנספח כט' לעתירה.**

80. לאחר פרסום התרחיש הזמני, פרסמה הולחו"ף **מסמך מדיניות זמנית** בהתאם.⁶ במסגרת מדיניות זמנית זו, קבעה הוועדה כי מעתה ועד פרסום התרחיש הקבוע יש להתייחס בתכניות המוצעות לקו זה (1.06 מ' מקו

⁴ ראו בקישור: <https://www.govmap.gov.il/sites/SeaLevelRise.html>

⁵ היערכות מדינת ישראל לשינוי אקלים, דו"ח מס' 2 היערכות לעליית מפלס הים, המשרד להגנת הסביבה. זמין קישור:

https://www.gov.il/BlobFolder/reports/sea-rise/he/climate_change_and_energy_efficiency_sea_rise.pdf

⁶ מסמך מדיניות של הולחו"ף, הערכות זמנית לעליית מפלס פני הים, זמין בקישור:

https://www.gov.il/BlobFolder/policy/sea_level_policy/he/sea_level_policy.pdf

האיזון הארצי במקום הקו הנוכחי שהינו 0.75 מ' מקו האיזון, כלומר, הפרש של 31 ס"מ בלבד) וממנו לקבוע את תחום חוף הים.

81. בחינה של מגרש 17א' בהתאם לתרחיש הייחוס הזמני שנבחר, שכאמור ייתכן שעוד יחולו בו שינויים בעתיד, מוביל עדיין להצרה משמעותית של החוף:



82. וכאמור, המצב חמור עוד יותר, בנוגע לשני המגרשים, עת לוקחים בחשבון אירועי קיצון כדוגמת סערות.

83. במסגרת המדיניות הזמנית ציינה הולחו"ף כי אין במדיניות זו כדי לפגוע בתכניות מאושרות. יחד עם זאת, הולחו"ף הבהירה בהחלטה מיום 17.4.2024 כי במסגרת העבודה והבחינה של התרחיש הקבוע, **רצוי להתייחס גם לנושא של "בחינת קו החוף ביחס לתכניות מאושרות"**.

בנוסף, הוועדה מפנה את תשומת לב מינהלת היערכות לשינויי אקלים כי במסגרת העבודה והבחינה של התרחיש הקבוע, רצוי להתייחס לנושאים הבאים:

1. בחינת קו חוף בעת סערה ביחס לפרופיל החוף.
2. **בחינת קו החוף ביחס לתכניות מאושרות.**
3. בחינה ודיקוק של התרחישים וקו חוף באזורי שפכי נחלים ושוברי גלים.
4. בחינת השפעת עליית המפלס על נושא ניקוז מי נגר ונקזים בחוף.
5. בחינת השפעת עליית המפלס המצוק החופי.
6. בחינת השפעת עליית המפלס על ערים עתיקות.

*** **החלטת הולחו"ף בעניין עליית המפלס מיום 17.4.2024** – מצורפת ומסומנת **כנספח ל'** לעתירה.

84. לפיכך, דווקא נוכח הבנות אלו של מוסדות התכנון – גם בנוגע לכך שצריך לעדכן את קו מפלס הים הקבוע וגם בנוגע לכך שלא יהיה מנוס מלהתמודד עם השפעת עליית מפלס פני הים על תכניות מאושרות – הרי שלעמדת העותרים, במקומות שניתן לעשות זאת, קיימת חובה למוסדות התכנון להקטין את הנזק ולהסיג את הבנייה מזרחה כבר עכשיו.

החובה להקטנת הנזק על ידי מניעת בנייה בתחום חופי הים

85. מצופה ממוסדות התכנון אשר זנים בתכניות שמגיעות לפתחן כיום, להחליט לפי התחזיות של מחר. דברים דומים אמר ד"ר עמיאל וסל, מנהל אגף בכיר חוסן אקלימי במשרד להגנת הסביבה, במסגרת בכתבה [בדה](#)

מרקב מיום 19.5.2023 שצוינה לעיל, ציין וסל כי "תכנון אמור להיות כרוך במחשבה 50 שנה קדימה ולא שנתיים קדימה" וכי "ועדיין, כשגופי התכנון מתכננים היום, הם מתייחסים לגובה פני הים הנוכחי ולא העתידי. זה לא סביר. אי אפשר להתייחס לרצועת חוף באורך של 190 ק"מ כאילו שום דבר לא קורה..... יש מציאות שאי אפשר להתכחש לה, ובינתיים השוק ממשיך להתנהל כרגיל. זהו מצב בלתי נסבל".

86. בוועדה הבין-משרדית למרחב הימי בנושא עליית מפלס הים שהתקיימה ביום 23.4.2023 ציין גדעון בכר, שגריר האקלים של משרד החוץ, כי נקיטת צעדי היערכות כיום תחסוך סכומי עתק בעתיד; כי יש לבחון מחדש פרויקטים למגורים ותשתיות בקרבת החופים; וכי **ההסתגלות הטובה ביותר היא הרחקת הבנייה והפיתוח מאזורי הסיכון**.

***** שקופית רלוונטית מהמצגת שהציג מר גדעון בכר – מצורפת ומסומנת כנספח לא' לעתירה.**

87. עולה שגם מנהל התכנון, לפחות במדיניות המוצהרת שלו, מבין כי **מניעת הבניה בתחום החופים היא הדרך הנכונה ביותר להתמודדות עם השלכות עליית מפלס הים**. ראו בעניין זה את הפרק שמתייחס להערכות לשינוי האקלים מתוך תקציר המנהלים של "התכנית האסטרטגית המרחבית לישראל", שם נכתב: **"ההתמודדות הנכונה עם התופעה היא בראש ובראשונה מניעה (כגון מניעת פיתוח בקרבה גדולה מידי לים או בפשטי הצפה) ורק לאחר מכן התאמה של הפיתוח לשינויי האקלים החזויים"**.⁷

תקציר מנהלים

היערכות לשינויי אקלים

- לשינויי האקלים בעולם השפעות נרחבות על בני האדם (למשל, בשנת 2022 זוהתה תמותה עודפת של יותר מ-60,000 איש באירופה בגלל גלי חום) ועל תשתיות חיוניות ומערכות אקולוגיות יבשתיות וימיות
- ישראל, כמו יתר העולם, חווה שינויי אקלים, חלקם קיצוניים בשל מיקומה הגאוגרפי בכדור הארץ. שינוי זה יחול בכל המרחב, קרי גם במדינות הסמוכות, ועשויות להיות לו משמעות תכנונית ומשמעות גאופוליטית
- **ההתמודדות הנכונה עם התופעה היא בראש ובראשונה מניעה (כגון מניעת פיתוח בקרבה גדולה מידי לים או בפשטי הצפה) ורק לאחר מכן התאמה של הפיתוח לשינויי האקלים החזויים**
- בהיבט המרחבי התוכנית מתמקדת בארבע מגמות: עליית מפלס פני הים, ירידה בממוצע המשקעים לצד עלייה באירועי שיא של משקעים, מדבור ועומסי חום. כל מגמה נותנת מוצעות פעולות קונקרטיות להתמודדות עימה ולצמצום הסיכון הנובע ממנה

88. אף על פי כן, בפועל, ברובן ככולן של התכניות הנידונות כיום נעדרת התייחסות, ולו התייחסות ראשונית לעליית המפלס.

89. בנושא זה ארעה פריצת דרך כאשר ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית התייחסה לטענות בדבר הצורך בהטמעת התייחסות לעליית המפלס במסגרת ערר 5/23 שהגיש העורר בעניין תכנית ארצית מפרץ חיפה "שער המפרץ תמ"א 75". בהחלטתה מיום 27.6.2023 ציינה הוועדה בעמוד 13, בסעיף 59 כי **"למשבר האקלים השפעות רבות ומגוונות על עולם התכנון, בעיקר בכל הקשור לתכנון ארוך הטווח. השפעות אלה ניכרות ביתר**

⁷ עמוד 18 לתוכנית אסטרטגית מרחבית לישראל, תקציר מנהלים, זמין בקישור: https://www.gov.il/BlobFolder/guide/spatial_strategic_plan/he/executive_summary.pdf

שאת בסביבה החופית הרגישה, החשופה לעליית מפלס פני הים ולמפגעים סביבתיים אחרים, ומכאן שהתכנון בה חייב להיעשות באופן מודע ובהתאם להערות מומחים על ההתרחשויות הצפויות". ועדת הערר התייחסה לשאלה איך יש לפעול במקום שטרם פורסמו תרחישים לעליית מפלס ים רשמיים על ידי המדינה, וציינה כי יש "לפעול במידת האפשר בהתאם לתרחישים אופציונליים ולמצוא את הדרך שבה התכניות המקודמות כיום יוכלו להתאים את עצמן למציאות המשתנה".

*** החלטת ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית מיום 27.6.2023, בעניין תמ"א 75 – מצורפת ומסומנת כנספח לב' לעתירה.

90. תכניות נוספת הראויה לציון, היא תכנית בעניין מלון "בלו קאסל" באשדוד. בדיון שנערך בתכנית בחוף הצפוני של האשדוד למבנה הנקרא בלו קאסל, הוסג המבנה בתכנית המוצעת מזרחה בהסתמך על הקו החדש.

*** החלטת הולחו"ף מיום 31.12.2023, בעניין מלון בלו קאסל – מצורפת ומסומנת כנספח לג' לעתירה.

91. מכאן, ההכרה בעליית המפלס כבר אינה בבחינת תיאוריה אלא חלק בלתי נפרד מהחלטות הולחו"ף ומשיקוליה. ברי כי כל תכנית בתחום החוף, ועוד כה קרובה לקו המים, דינה להידחות.

התייחסות לצפיפות האוכלוסין:

92. על פי תחזית אוכלוסיית ישראל עד שנת 2065 שפורסמה על ידי הלמ"ס במאי 2018, עד סוף שנת 2024 אוכלוסייה צפויה להגיע ל-10 מיליון תושבים; עד סוף שנת 2048 היא צפויה להגיע ל-15 מיליון תושבים, ובשנת 2065 היא צפויה להגיע ל-20 מיליון תושבים.⁸ כידוע, תחזית זו בנוגע לכמות האוכלוסייה בישראל עד סוף שנת 2024 התממשה.⁹

93. על פי נתוני הלמ"ס, נכון לשנת 2024, מתגוררים בעיר אשדוד כ-220,000 תושבים.¹⁰ על פי התכנית הכוללת של אשדוד, בעוד כעשור, עד שנת 2035, צפויים להתגורר בעיר כ-350,000 תושבים.

94. על פי הערכות, לכל תושב בישראל נותר בממוצע פחות מסנטימטר וחצי של רצועת חוף פתוחה וזמינה בלבד (לפי התחשיב שלפיו כ-50 ק"מ מתוך כ-196 ק"מ של חוף הים התיכון סגורים בפני הציבור, ושאוכלוסיית המדינה כיום היא כ-10 מיליון). ברי שככל שתימשך המגמה של גידול האוכלוסין מצד אחד והפיתוח המתמיד מצד שני, כל זאת על רקע הצטמצמות החופים עקב הארוזיה ושינוי האקלים, יישאר לכל תושב בישראל הרבה פחות חוף. מובן ששיקול זה אמור להיות מכריע בבוא מוסד תכנון להחליט כיצד לתוכנן אותה רצועה צרה של מאה מטר, שהמחוקק ביקש לשמור פתוחה ונקייה מבינוי, הן פיזית והן ויזואלית, לטובת כלל הציבור.

אישור התכניות המוצעות עלול "לפרוץ" את קו הבינוי הראשון לים

95. סעיף ההגדרות בפרק החופים בתמ"א 1 מגדירה את המונח "קו בינוי ראשון" כך: "שורת המבנים הראשונה ביישוב הפונה לים, שאינה חלק תפקודי מהחוף".

⁸ תחזית אוכלוסיית ישראל עד שנת 2065, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מאי 2018

https://www.cbs.gov.il/he/publications/doclib/2019/forecast65/2065/forecast_2016_15.pdf

⁹ אתר הלמ"ס, <https://www.cbs.gov.il/he/Pages/default.aspx>

¹⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2022, <https://www.cbs.gov.il/he/Settlements/Pages/%D7%99%D7%99%D7%A9%D7%95%D7%91%D7%99%D7%9D/Yishuv.aspx?semel=70&mode=Yeshuv>

96. ניתן ללמוד מהם אותם שימושים שמוכרים כ"חלק תפקודי מהחוף" באמצעות הגדרת סעיף 4.1 האוסר בנייה בחופי הים למעט לטובת "שימושים הנדרשים לטובת הציבור ובקרבה לים" כגון: שבילים, שילוט, מתקני רבייה והשבת בע"ח לטבע, סוכות מציל, מקלחות ושירותים, עגלות מזון ניידות, מזנון שלא יעלה על 50 מ"ר ועוד.

97. כלומר, מבנים כדוגמת מקלחות ושירותים או עגלות קפה או מזנוני אוכל (שאינם עולים על 50 מ"ר) הם חלק תפקודי מהחוף, בעוד מלונות, כפי שמוצע בתכניות בענייננו, אינם כחלק תפקודי מהחוף.

98. במקרה שלנו, אם תאושרה התכניות המוצעות הן תפרוצנה את קו הבינוי הראשון.

99. כפי שציינה ועדת הערר המחוזית בסעיף 78 להחלטתה מיום 3.5.2024 (ראו נספח כד' לעתירה):

78. התכנון העירוני - בדיון שהתקיים בפנינו הובהר כי לכל אורך חופה של העיר אשדוד אושרו בעבר תוכניות שונות. כל התוכניות ללא יוצא מהכלל לא פרצו את מחסום 100 המטרים מקו החוף למעט בשני המגרשים דגן וכן באזור המרינה שאינו דומה לענייננו (בו המרינה מהווה חוצץ בין הים לבין החוף). בהיבט זה גם מבחינת התכנון העירוני של קו החוף, אין כל הגיון תכנוני לחרוג מקו אחיד שנקבע לאורך כל רצועת החוף העירוני וליצור מובלעת שמקרבת את הבינוי לקו המים. נושא זה לא הובא בחשבון על ידי המשיבה 1 ויש בו כדי להצדיק את שינוי החלטתה.

100. על החשש שאישור תכניות אלו בחוף לידו יובילו לקביעת קו בינוי ראשון בתחום חוף הים, עמדה גם נציגת המשרד להגניס יהודית מוסרי שציינה בדיון הולחוף מיום 21.7.2021. ראו בעמוד 38 תמליל הדיון שצורף כנספח יא'2 לעתירה זו:

להתפנות, לתקן. אנחנו גם תהיה לנו חלק מהאחריות בנושא הזה. עכשיו, אני רוצה להגיד עוד משהו, בראייה כוללת. ברגע ששני המלונות האלה מקבלים תכנית חדשה מאושרת היום, אנחנו נותנים גושפנקה לקו ראשון, קו בינוי ראשון לים. כי על - פי תמ"א / 1 אסור לבנות ב - 100 מטר. במגרשים האלה מלונות או דברים אחרים אבל ברגע שאנחנו מאשרים היום מחדש תכניות אנחנו אומרים או - קיי זה קו בינוי ראשון לים. הדלת פתוחה להמשך. אני חושבת שזה ממש - ממש אסור להסכים לדבר כזה. עכשיו אכנס לדברים ,

101. הגם שקיימים מבנים באותו קו בינוי של המלונות המוצעים, המבנים שקיימים הינם מבנים שמשמשים לתפקודים המוכרים על פי תמ"א 1 כחלק תפקודי מהחוף בעוד המלונות המוצעים אינם מוכרים ככאלו.

102. לכך התייחסה הולחוף בהרחבה בתגובה שהוגשה מטעמה לעררים מס' 57/21, 58/21, 60/21 ו-61/21 כנגד החלטת הולחוף מיום 21.7.2021 (ראו סעיפים 60-70 לנספח לד' לעתירה).

103. בתגובת הולחוף, הוכיחה האחרונה, תוך הפניה לתכנית האסטרטגית של חופי אשדוד ולשקופית מתוך המצגת שהציג היזם בדיון, כיצד "קרבתו של הבינוי המוצע בתכניות למגרשים 12 ו17+18 (חוף לידו) לקו המים, וחריגתו מערבה תוך הצרה משמעותית של רצועת החוף הפנויה לציבור, הינה יוצאת דופן במגמות התכנון העירוני המוצגות על ידי העירייה" (סעיף 62 לתגובה).

104. עוד ניתן ללמוד כיצד כל הבינוי שמצוי בקו הבינוי של התכניות המוצעות הינו חלק כחלק תפקודי מהחוף בעוד המלונות המוצעים אינם מוכרים ככאלו. ראו סעיפים 65-63 לתגובה:

63. כפי שטוענת העוררת, המקרקעין נשוא התכנית מצויים מזרחית לקו טיילת חוף לידו, לצד מבני מסעדות קיימים. בתחום חוף הים או מעבר לתחום החוף אך בסמיכות לו, צפונה ודרומה מהמגרשים נשוא העררים מצויים מבני מסעדות נוספים כמו לה מימוניה והמסעדות בחוף הקשתות.

64. וראו מטה, מתוך מצגת היום, את פריסת השימושים והגבהים הבינוי המצוי מערבית לקו הבינוי הראשון לאורך רחוב הטיילת:



1. שירותים ומלתחות
2. שירותים קיוסק ומסעדה "קלמא"
3. קיוסק + מסעדה "ארמיס"
4. מגדל שעון
5. מבנה האוניה
6. מועדון גלישה
7. קיוסק/מסעדה/ציוד חוף (4 ק')
8. מסחר/אירועים/מסעדה "לה ממוניה" (2 ק')

9. תחנת שאיבה
10. אולם אירועים "בל מור"
11. אולם אירועים "ארמונות המלך שלמה"
12. מתחם בבעלות העירייה
13. מתחם בבעלות העירייה
14. בית מלון ספאט אשדוד

עפ"י נתוני הרשות המקומית לפי מדידה בשטח

65. מערבית לרחוב הטיילת, בתחום החוף או גובל בו מצויים מבני שירותי חוף, ספורט ימי, הסעדה ואירועים. שימושים המשמשים ברובם לטובת ציבור באי החוף, או למוקדים שהינם חלק תפקודי מן החוף.

66. כמו כן ניתן לראות בתמונה מטה כי שתי מסעדות הסמוכות אל מגרשים 17 ו-12 בחוף הלידו אינן בנויות עד קו הטיילת. חזיתן המערבית פתוחה ומורכבת ממרפסות, שמשיות או סגירות חורף קלות, זאת בניגוד לבנייה הגבוהה עד קו הטיילת במסגרת שתי התכניות המוצעות נשוא העררים. (לעניין זה ראו כבר עתה את ההבדל בין גבולה המערבי של המסעדה הקיימת ליציאת יסודות המלון במגרש 17א). בנוסף ניתן לראות בצילום את הקו הרטוב אליו מגיעים הגלים כבר כיום, שלא בעת סערה.



105. מכאן, שאם ימומשו התכנית התקפות (לא כל שכן אם יאושרו במתכונתן החדשה) במיקומן כיום, הרי שהן יהיו קו בינוי ראשון בפועל, ומכאן החשש שיהווה סנונית ראשונה לתכניות נוספות דומות בתחום חוף הים.

*** תגובת הולחו"ף לעררים מספר 61/21, 60/21, 58/21, 57/21 – מצורפת ומסומנת כנספח לד' לעתירה.

תכנון רצועת החוף בלידו סותר את החוק, הפסיקה והמגמות האקלימיות והדמוגרפיות

106. כפי שצוין, מדובר בשתי תכניות לבניית שני מלונות במרחק של כ-60 מטרים מהחוף ואף פחות בעונת החורף. ראו תמונות של המגרש 17¹¹ וכן של רצועת החוף הצרה הצמודה לה:



107. וכן ראו כיצד נראית רצועת החוף שצמודה למגרש 17א, בעת שהים גלי, באופן שמצמצם את רצועת החוף עוד יותר.



(התמונה צולמה באדיבות דודו כהן)

¹¹ במגרש זה החל היזם בעבודות בנייה בניגוד להיתר שניתן לו, כשהוא בונה באופן דומה לתכנית החדשה שטרם אושרה, נשואת עתירה זו.



108. התמונות לא מותירות מקום לספק, כבר עכשיו, עוד בטרם התרחשה עליית מפלס ים משמעותית, ברור כי רצועת החוף שתישאר לציבור שנוהג לפקוד את חוף לידו תהיה צרה מאוד, ועם המשך העלייה הצפויה של פני הים בעתיד – צרה אף יותר.

109. למעשה, השפעות שינוי האקלים אינן הצרה היחידה שצפויה עקב בניית המלונות. לצד שינויי האקלים, מיקום המלונות צפוי לגרום לתופעת הארוזיה (סחיפת חול) שתוביל להידלדלות של החול בחוף הים בו ממוקם המלון.

הולחו"ף התייחסה לכך באופן נרחב בדיון ביום 21.7.2021. כך, למשל, ציין פרופסור מיכה קליין, יועץ מומחה לוועדה, כי דווקא במיקום הזה בו מבקשות התכניות לבנות את המלונות, בשטח שבין המרינה לבין הנמל, החול דינאמי ולא יציב, ובשל כך לגישתו אין לאשר את התכניות. ראו בעמודים 35-36 לתמליל שצורף כנספח יא'2 לעתירה זו:

מר מיכה קליין :

א - אני אומר חזק וברוך לדודו כהן הוא לקח את כל השאלה שלי העיקרית. יש עוד אחת. יש פה חד - חד - משמעית מאז שאנחנו קיימים יש החוק של 0 פלוס 75 זה הקו שצריך להתייחס אליו. זה החוק. בעיקר כאשר הבקשה הוגשה שנים אחרי שהדבר הזה היה קיים. זה לא שהיא - החליטו לפני. זאת אומרת, יש פה חריגה מוחלטת מהדבר העיקרי עליו קמנו. לשמור על 100 מטר. כשטח שלא בונים בו. בי דווקא במקום הזה החוף המסוים הזה, שבין המרינה ובין הנמל הוא מלכודת חול שכל הזמן החוף משנה את צורתו. יש תקופות שהוא מתמלא אז באים כורים שם חול. יש גם איזו שהיא מחשבה, היא אמנם לא בביצוע עדיין, אבל היא כבר על הנייר בתכנון, להזיז את שובר הגלים הצפוני של המרינה עוד יותר צפונה. כדי להרחיב את בית הקיבול של המרינה. זאת אומרת יתקרבו לאזור הזה, ושוב זה חוף שבו החול מאוד דינמי מבחינת אגירת חול וכריית חול על - ידי בני - אדם. אני חושב אם לא יזיזו פה בצורה משמעותית את המבנים חזק - חזק מזרחה, אסור לאשר את המלונות האלה. תודה.

גם יהודה רייך, נציג רשות הטבע והגנים בוועדה, המחיש באמצעות תצ"א כיצד כבר היום, ביום גלי עם גאות, המרחק בין קו המים לבין הבינוי המוצע מצטמצם מכ-60 מטר (שזה המרחק אל קו המים על פי התכניות) ל-35 מטרים בלבד. ראו בעמוד 44 לתמליל:

מר יהודה רייך :

טוב. אז בהמשך לדברייך קודם - כל אם מסתכלים על התצ"א פה אז לאו דווקא מגרש חניה אבל באמת אפשר לראות אם לעיריית אשדוד יש תכנית אסטרטגית, אז בתי המלון אפשר למצוא להם מיקום הרבה יותר טוב מאשר המיקום המוצע בתכנית האלה. מעבר לכך זאת אומרת אני חושב שהכול כבר נאמר. לגבי הבנייה בתחום ה - 100 מטר. אה - , מה שניתן פה לראות בתצ"א הזו גם ניתן לראות שבעצם רואים את הרטיבות עד לאן מגיעים כבר היום הגלים כאשר יש גאות. אם אנחנו נמדוד את זה רואים את סוכת המציל ואחרי זה את סוכות ההצללה, אם אנחנו נמדוד פה את המרחק עד הבינוי המוצע מדובר על 35 מטר. זאת אומרת זה לא 60 ולא 100 כבר ממש היום, הים מגיע עד 35 מטר מהבינוי המוצע. מעבר לכך, פה נראה לי קצת בדרום איפה שדיברתם שיהיה שביל במתחם הדרומי, לשטחים זה נראה כמו מוצא. זאת אומרת השביל הציבורי בעצם נופל על מוצא לים גם לא ברור לי זו הדרך בדיוק אמור להסתדר. איך תהיה הגישה לציבור דרך המוצא הזה. אה - , מעבר לכך זאת אומרת עם פרטנית לא הצלחתי להבין לגבי החזיתות. זאת אומרת כל השטחים המוצעים בתכנית, זה צבוע תיירות. יש קצת בצד מזרח אבל איך ייראו החזיתות? איך יהיו שטחי ציבור? איפה יהיו הטיילות זה לא מסומן בכלל ולא ברור איך זה משתלב.

110. ברי שהמצב יהיה חמור פי כמה אם יאושרו התכניות החדשות כמו גם אם ימומשו התכניות התקפות.

111. לכך יש להוסיף כי רצועה צרה זו צפויה לשמש כ-350,000 תושבים שצפויים להתגורר בעיר בשנת 2035, וכן את עשרות אלפי תושבי היישובים הסמוכים שיבקשו לפקוד את חופי העיר גם כן.

העמדה הגורפת של כל מוסדות התכנון – לולא התכניות התקפות, התכניות המוצעות אינן ראויות להתממש או להתאשר בשנת 2024

112. כפי שקבעה ועדת הערר המחוזית בהחלטתה מיום 3.5.2024 (נספח כד'), בסעיף 68 להחלטה:

אף אחד מעקרונות תכנון אלה אינו בא לידי ביטוי בתוכניות דנן. ואכן, עיון בהחלטות מוסדות התכנון השונים, שבחנו את התוכניות העומדות על הפרק, אכן מלמד כי כולם ראו בתוכניות ככאלה שלא היה מקום לאשר אם לא היו בתוקף תוכניות קודמות המאשרות בינוי:

ובהמשך בסעיף 69:

למעשה יש בפנינו תוכניות שקיימת תמימות דעים כי הן אינן תוכנית שראוי היה לאשר אילולא היו בתוקף תוכניות ישנות שכבר "הפרו" את רצועת החוף. למעשה קיימת תמימות דעים כי התוצר התכנוני הכולל והסופי אינו ראוי וההצדקה היחידה לתוכניות דנן היא שיפור התוכניות הישנות. אנו סבורים, כי במצב דברים זה אישורן של התוכניות מפר את הנחיות החוק ובית המשפט העליון בעת בחינת תכנון חוף הים ומתן המשקל המתאים לחשיבות וערכיות אזור זה עבור כלל הציבור.

בהקשר יפנו העותרים אל:

א. החלטת הולחוי"ף הראשונה מיום 21.7.2021 (נספח יא' לעתירה) שקבעה:

"הוועדה לאחר שדנה בתכנית ושמעה את המוזמנים מחליטה שלא לאשר את התכנית המוצעת אשר איננה תואמת את עקרונותיה התכנוניים של תמ"א 1 ואת מדיניות הוועדה בשנים האחרונות לעניין בינוי בתחום חוף הים.

הוועדה ערה לכך שבשטח הנדון חלה תכנית מאושרת הכוללת בינוי למלונאות, אך סבורה כי לאור אישורה של תמ"א 1 ותפיסות התכנון העדכניות לחוף הים במסגרתה, לא ראוי לאשר תכניות חדשות

הכוללות בינוי בתחום חוף הים. עמדה זו מתחזקת אף לנוכח שינויי האקלים והיצרות רצועת החוף בשנים האחרונות, היוצרים סיכון בבינוי בקרבה יתרה לקו החוף".

ב. החלטת ועדת המשנה לעררים מיום 27.2.2022 (נספח יב' לעתירה) שהפכה את החלטת הולחו"ף הראשונה מיום 21.7.2021, שקבעה:

"המסקנה אליה הגענו היא שיש לאשר את התכניות המוצעות. כאמור, לא היינו מחליטים כך אלמלא התכנון התקף, שהתוכניות המוצעות מבקשות לטייב. כפי שצוין לעיל, החלופה שבפנינו איננה השבת החוף לציבור כמו בעניין פלמחים, שם הוגשה תכנית לביטול תכנית תקפה, אלא בינוי בפועל על פי התכנון התקף".

ג. עמדת מתכנן המחוז (ראו התייחסות לשכת התכנון המחוזית כפי שהובאה כרקע לתכנית שהוצגה לוועדה המקומית ומופיעים בעמוד 7 בנספח יח' לעתירה ובעמודים 8 ו-141 בנספח כ' לעתירה):

"עמדת מתכנן המחוז היא שאין להוסיף בינוי בתחום חוף הים.

2. התכנית המוצעת חורגת מתכנון כולל, שהיה בפני הועדה המחוזית והולנת"ע לעת אישורה של התכנית הקודמת, וזאת ללא תכנון כולל עדכני וללא הצדקה של ממש.

3. התכנית המוצעת מאיינת מרכיבים מהותיים ומשמעותיים של השימושים הציבוריים בתוך שטח התכנית, בשים לב למיקום התכנית ברצועה הקרובה לחוף הים, לגביה מדיניות התכנון הארצית שמה דגש על הבטחת זכויות הציבור לשימוש ציבורי באזור זה".

ד. החלטת הועדה המחוזית מיום 11.12.2024 (ראו נספח א' לעתירה) שציננה בעמוד 7:

"כפי שמציינת ועדת הערר המחוזית וכפי שציננה גם ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית (...), לו היה מדובר בתכניות חדשות, המשנות את הייעוד למלונאות, לא היה מקום לאשר במקום תכניות למלונאות".

113. זאת ועוד, העותרים יוסיפו כי גם חלק מחברי הועדה המקומית בעיריית אשדוד מסכימים כי הפעולה הנכונה והראויה היא לדחות את אישור התכניות, אולם בשל החשש מתביעות פיצויים, הם נמנעים מלעשות כן.

114. על כך ניתן ללמוד מתמליל הדיון שהתקיים ביום 8.11.2022, בעניין ההתנגדויות שהגישו העותרים בעניין תכנית מספר 603-0760389 "מלון חוף לידו- מגרש 17 א". כך ציננה סטלה שנקל וינשטיין, חברת המועצה, בעודה פונה לח"מ, כפי שמופיע בעמוד 27 לתמליל הדיון:

”סטלה: אני יכולה לתת לך כלל אצבע קטן. משהו קטן. נכון יושבים אנשים שיכול להיות ברמה הרעיונית מסכימים איתך.

ובהמשך בעמוד 47:

”סטלה: זה לא מתודולוגיה חדשה. בגלל זה אתם, אני שוב פעם אומרת הטענות אינם טענות חדשות לפסילת הנושא. אתם לא מביאים משהו. גם אם יש רצון. אני יושבת פה עם רצון. אני אומרת את זה באמת בצורה פתוחה

(...)

סטלה: אני רוצה להיות אתכם תעזרו לי, תנו לי משהו אורטל: הנה, נותנים לך להגדיל

סטלה: שעל פי החוק אחר כך הם לא יתבעו לי את הצורה .

אורטל: במקום להגדיל את הנזק תקטינו אותו. בכך שאתם מאשרים את התוכנית אתם מגדילים את הנזק .

סטלה: באיזה אופן?

אורטל: באופן שכבר עכשיו יש אירוזיה בחוף. באופן שהיזם שיהיה עליית מפלס ירים יבקש מכס אתם אישרתם תתנו לי לאשר פה חומה. ואז מה תעשו? מה תעשו?”

(ההדגשות אינן במקור- הח"מ)

***** העמודים הרלוונטיים בתמליל דיון הועדה המקומית ביום 8.11.2022 – מצורפים ומסומנים כנספח לה' לעתירה.**

115. למותר לציין שלו נבחנו חלופות לתכנית, ובראשן האפשרות של איחוד וחלוקה תוך העברת זכויות הבנייה מזרחית לתחום התכנית, הרי שניתן היה להבטיח במידה רבה של ודאות שלא תהיה ליזם זכות תביעה לפי ס' 197 נגד הועדה המקומית, וכך חששם של אותם חברי ועדה שדואגים, ובצדק מבחינתם, לקופת הועדה – היה נרגע והם יכלו לתמוך בתכנון ששומר על האינטרס הציבורי. עוד ניתן להניח כי במקרה של ניווד הזכויות למקום אחר, היה ניתן ליזמים פיצוי בדמות הגדלת זכויות הבניה, כפי שנהגה עיריית תל אביב כאשר רצתה להרוס את הדולפינריום, ולשם כך העניקה לבעל הזכויות במקום זכויות בניה עודפות ממזרח לתחום התכנית, במיקום מרוחק יותר משפת הים).

ג-ג- משהתכנון התקף והמוצע אינו ראוי – חובת מוסדות התכנון המקומיים והארציים לתקן

מציאות תכנונית זו, גם באמצעות חיפוש חלופות

116. כפי שהוצג, לאורך כל הדרך, מוסדות התכנון מודים בצורה ברורה כי מדובר בתכנית שאינן ראויות להתאשר, אבל מטעמים של חוסר ברירה, בשל חשש לפיצויים, הם סוברים כי אין להם מוצא אלא לאשר את התכנית.

חובתם של מוסדות התכנון לשוב ולבחון, מעת לעת, האם תכנית שגובשה לפני שנים עודנה עונה על צרכי ההווה

והעתיד

117. בבג"ץ 1636/92 העמותה לשמירת איכות החיים והסביבה נ' הועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז תל-אביב, מז(5) 1993)573 התייחס השופט מצא לשאלה האם המועד המשוער לביצועה של התכנית, הקבוע לפי סעיף 84 לחוק התכנון והבנייה, הוא מחייב או מנחה. הגם שבית המשפט מצא שמדובר במועד מנחה ולא מחייב, התייחס בית המשפט על החובה שקמה למוסדות התכנון לבחון מעת לעת האם אותה תכנית שגובשה לפני שנים עדיין עונה על צרכי הווה והעתיד. כך קבע כבוד השופט מצא בסעיף 11 לפסה"ד:

"לזמן ביצועה של תכנית נודעת חשיבות רבה. תכלית קביעתו של הזמן הינה אכן למנוע קיפאון תכנוני ובדרך זו לקיים מידה של איזון בין עניינם של בעלי קניין ויזמים, המבקשים למצות את זכויותיהם על-פי התכנון הקיים, לבין רווחתו של הציבור ואיכות חייו; והדאגה לענייניו של הציבור, הלוא היא מחייבת לחזור ולבחון, מזמן לזמן, אם תכנית שגובשה לפני שנים עודנה עונה על צרכי ההווה והעתיד. לשם קיומה של תכלית זו, כהלכתה, מוטל על רשויות התכנון לשקוד על עדכון מתמיד של הנורמה התכנונית. (...)

118. על דברים אלו גם חזר השופט סוקול בעת"מ (חיפה) 7555-06-13 נייר חדרה בע"מ נ' שחף נהרייה בע"מ (פורסם בנבו, 24.4.2014) שם התייחס בית המשפט לבג"ץ 1636/92 שהוזכר לעיל והוסיף בעניין זה בסעיף 27 לפסה"ד:

"בית המשפט הוסיף כי מצב זה שבו חלוף הזמן אינו מטיל חובת עדכון ושינוי של התכנית 'רחוק מלהניח את הדעת', וכן ציין 'אם התכנית שוב אינה עונה על הצרכים, יש לתקן את התכנית או להמירה בתכנית חדשה'. משמע, עם חלוף תקופת הביצוע שצוינה בתכנית מוטלת על רשויות התכנון חובה לבדוק את התכנית ולהחליט האם התכנית דורשת עדכון, שינוי, ביטול או תיקון או שמא ניתן להמשיך ולקדמה כלשונה".

119. ובהמשך בסעיף 28 לפסה"ד:

"בדיקה זו אינה יכולה להיות בדיקה מן הפה אל החוץ אלא נדרשת בחינה אמיתית ועדכנית של התכנית. בדיקת המשך התאמתה של התכנית תעשה על פי הצרכים העדכניים, על פי תפיסות תכנוניות עדכניות, תוך התבוננות על הסביבה התכנונית שהשתנתה, תכנית מתאר באזורים סמוכים, תכניות מתאר ארציות, חקיקה עדכנית וכדומה. רק לאחר שוועדות התכנון הגיעו למסקנה כי אף שמועד הביצוע חלף התכנית עדיין רצויה, תואמת את הצרכים ואינה סותרת חקיקה או תכניות אחרות, רשאיות הן להמשיך בפעולות לקידומה ולמימושה".

120. דברים דומים נקבעו על ידי מבקר המדינה בדו"ח בעניין כפר הנופש בפלמחים משנת 2009.¹² בדו"ח זה ציין מבקר המדינה, בדברי הפתיחה, כי:

"מוסדות התכנון כשלו בכך שלא יזמו פעולה אקטיבית להגנה על החוף ולא בחנו מחדש תכניות ישנות נוכח השינויים שחלו במגמות החקיקה ובתכנית המתאר הארצית. כך, בחוסר מעש, אפשרו מוסדות התכנון הקמת מבנים בדרך שאינה עולה בקנה אחד עם הנורמות והמגמות העכשוויות בתחום התכנון. [...] לסיוע, בעסקה לשיווק הקרקע בחוף פלמחים הייתה התעלמות חמורה מאינטרס הציבור, הן מן ההיבט הסביבתי, הן מן ההיבט הכלכלי והן מן ההיבט של פיתוח הקרקע לרווחת הציבור. בל נשכח כי חופי הים בישראל הם משאב טבע ייחודי ומוגבל המיועד לשימוש כלל הציבור ולתועלתו. חובתן של רשויות המדינה למנוע את השתלטותם של בעלי הון וגורמים אחרים על קרקעות ציבוריות אלו ולהבטיח כי חופי הים במדינת ישראל (בכללם, כמובן, חופי הכנרת,) יישארו בידי הציבור וימשיכו לשמש אתרי בילוי ופנאי לכל האוכלוסייה, בדור הזה ובדורות הבאים. אנו חיים במדינה אשר גבולותיה צרים וצפיפות האוכלוסייה בה גדולה, ומכאן חשיבותן הרבה של הקרקעות בישראל כמשאב הלאום".

¹² https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/special/special_2010-2006/2009-Palmachim-Full/2009-Palmachim-Full.pdf

121. כידוע, זה מכבר מנסים חברי כנסת רבים לתקן את חוק שמירת הסביבה החופית באופן שיחול רטרואקטיבית גם על תכניות ישנות. למעשה ישנה תמימות דעים והסכמה שיש לתקן את החוק, ועל כך מעידה העובדה שעל הצעות החוק חתמו לא פחות מאשר עשרות חברי כנסת, מכל קצוות הקשת הפוליטית.

122. היבט נוסף שיש להדגיש הוא שינוי האקלים. על ידי כך שמוסדות התכנון שוקדים כל העת על עדכון מתמיד של הנורמה התכנונית ועל ידי כך שהם בוחנים, מעת לעת, האם תכנית שגובשה לפני שנים עוד עונה על צרכי והעתיד, יכולים מוסדות התכנון לעדכן את הגישה התכנונית גם בהתאם להתפתחויות ולידע הנצבר. בענייננו, כפי שפורט לעיל בהרחבה, שינוי האקלים ועליית המפלס הינה עובדה גמורה ואף נצבר ידע נכבד בעניינם. משכך, אין אנו עוסקים באיום עתידי אלא בסכנה מוחשית על המרחב הציבורי המבוקש ביותר על ידי הציבור במדינה.

123. לכן, צדקה ועדת הערר המחוזית בסעיף 79 בהחלטתה מיום 3.5.2024 (נספח כד') עת כתבה כי "נושא זה צריך וחיוב לבוא בחשבון בשיקולי מוסדות התכנון ויש לו השפעה ממשית על שיקול הדעת באם לאשר את התוכניות דנן".

124. כאמור, נוכח העובדה כי ישנה הסכמה גורפת על ידי כל מוסדות התכנון שהתכניות התקפות והתכניות החדשות אינן ראויות להתאשר בשנת 2024 – למוסדות התכנון קמה חובה שבמסגרתה, לא רק שעליהם לדחות את התכניות המוצעות, אלא שחובה עליהם ככל הניתן גם ליזום תכנון חלופי לתכניות התקפות באופן שיעלה בקנה אחד עם שמירת החופים ועם מגמות התכנון העדכניות והידע המצבר, ובניהם שינוי האקלים ועליית המפלס. ודאי שכך הדבר כאשר תכנונו מחדש של השטח מובא לפתחן.

יישום החובה חייב להתבטא גם על ידי חיפוש חלופות לתכניות

125. חובה זו של מוסדות התכנון ליזום תכנון חלופי לתכניות התקפות כאמור לעיל, היא למעשה יישום מתבקש של הפסיקה התקדימית המחייבת לבחון חלופות טרם אישור תכנית חדשה שאין חולק כי היא צפויה לפגוע בחוף הים.

126. בסעיפים 83-86 להחלטתה של ועדת הערר המחוזית מיום 3.5.2024 (נספח כד') קבעה ועדת הערר המחוזית שפגם נוסף שנפל בהליך התכנוני שבעקבותיו אושרו התכניות הוא שלא נבחנו מיקומים חלופיים לתכניות. למעשה, מציינת ועדת הערר, שלא רק שלא בוצעה "כל בחינה ולו מינימאלית של חלופות לתוכניות המוצעות", אלא שהוועדה המקומית אף ראתה בכך שיקול זר. ועדת הערר המחוזית ציינה בהחלטתה כי בחינת חלופות זו היא מחייבת, בשעה שהתכנון המבוקש צפוי לפגוע בסביבה החופית.

127. בהחלטת ועדת הערר המחוזית חזרה האחרונה על ההלכה הידועה שנקבעה עוד בשנת 2010, על-ידי בית המשפט העליון בבג"ץ 9409/05 אדם טבע ודין נ' הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של תשתיות לאומית, סד(2) 316 (2010), (גם: "ענין כביש 9"), בפסקה 11, שציין:

"אכן, 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"

128. על הלכה זו, במסגרתה גם מובהר כי בחינת החלופות אמורה להשתרע גם אל מעבר לקו הכחול של התכנית, חזרו בתי המשפט וגם ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית. כך, בערר שהוגש כנגד החלטת הולחויף לאשר את תוואי הכפלת מסילת הרכבת במקטע שבין שפיים לחוף הכרמל, וזאת בלי לבחון חלופות פוגעניות פחות מזו שהתקבלה [ערר 46/21 דב הלוי ואחרים נגד הולחויף ואחרים (12.6.2022)] ציינה ועדת המשנה לעררים בסעיף 53 להחלטה בעררים:

53. אנו סבורים כי גישה אחרת, לפיה על הולחויף לבחון את התכנית כפי שהוצגה בפניה בלבד, ולהתעלם מאפשרות קיומן של חלופות פוגעניות פחות, אינה מוצדקת. גישה זו תוביל לתוצאה לפיה אם הוצגה בפני הולחויף 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 שהולחויף תידרש לאשר תכנית הפוגעת בסביבה החופית כאשר פגיעה זו אינה נחוצה.¹ בחינת תכנית אינה נעשית בחלל ריק, והחלטת הולחויף 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 לולחויף הדנה בתכנית הפוגעת בסביבה החופית.

*** החלטת ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית מיום 12.6.2022, בעניין הכפלת מסילת הרכבת – מצורפת ומסומנת כנספח לו' לעתירה.

129. מכאן, שקביעתה של הועדה המחוזית בהחלטתה מיום 11.12.2024 (נספח א') לפיה "במקום בו קיים תכנון מאושר למלונאות, הציפייה לבחינת חלופה המבטלת את התכנון המאושר, או מניידת אותו למגרש אחר, הינה מרחיקת לכת בוודאי כאשר אין על הפרק תכנית לביטול היעוד המלונאי המאושר" (עמוד 7 להחלטה), היא קביעה שגויה שעומדת בסתירה לקביעות בג"ץ (כאמור לעיל, גם בג"ץ 1636/92 שם נקבע כי חובה על רשויות התכנון לבחון מעת לעת האם אותה תכנית שגובשה לפני שנים עדיין עונה על צרכי הווה והעתיד, וכן בג"ץ כביש 9 שדורש הצגת חלופות במצב בו תכנית פוגעת משמעותית בסביבה).

למעשה מדובר בחובה שכבר עתה מוסדות התכנון השונים מיישמים

130. כפי שציינה ועדת הערר המחוזית בסעיף 84 להחלטתה מיום 3.5.2024 (נספח כד') בהתייחסותה לעניין פלמחים, לא מבוקש לפעול באופן שלא נעשה בעבר. את בחינת החלופות, ככל שהמסקנה ממנה תהיה שיש אפשרות לתכנון טוב יותר, ניתן יהיה גם ליישם, כפי שכבר נעשה בעבר. בעניין זה נפנה אל:

א. עניין פלמחים – עת"מ 10-17-10024 מעוז דניאל נגד ועדת המשנה של המועצה הארצית לתו"ב

כפי שציינה ועדת הערר המחוזית בסעיף 84 להחלטתה (ראו נספח כד' לעתירה):

החלטה על ביטול תוכנית ישנה שאינה תואמת את הוראות התכנון העכשווי לחופי הים, כפי שנעשה בעניין פלמחים (ר' עתמ (מרכז) 10024-10-17 מעוז דניאל חברה קבלנית לבניה בע"מ נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה, פורסם בנבו), היא החלטה לגיטימית ואם יאוותרו חלופות שכאלה הרי שיש בכך תרומה ממשית לציבור, לעיר אשדוד ולחוף ימה. ראוי לציין, כי כל מי שיבקר בחוף הים של העיר אשדוד לא יוכל שלא להתרשם מיופיו של החוף וחשיבותו עבור העיר, אין סיבה לראות בחוף הים בפלמחים כראוי להגנה יותר מחופה של העיר אשדוד, ואם ניתן היה לשנות תכנון תקף לצורך שימור חוף הים בפלמחים הרי שאין כל סיבה שלא יעשה כן בחוף הים באשדוד.

אחת הטענות שנשמעו על ידי הועדה המקומית והיזמים היא שיש להבדיל בין המקרה בענייננו זה לבין עניין פלמחים היא שלגישתם נסיבותיו הינן ייחודיות וחריגות להבדיל מהמקרה בענייננו. כך, טוענים הם, שבעוד שבעניין פלמחים, רשות הטבע והגנים היא זו שיזמה תכנית לגן לאומי בעקבות החלטת ממשלה שהתקבלה בעניין, במקרה שלנו לא מקודמת כל תכנית אחרת. כמו כן, נטען כי בעניין פלמחים דובר על שטח פתוח נדיר במרכז הארץ בעל ערכיות גבוהה, דבר שאינו מתרחש בענייננו.

לעמדת העותרים המשיבים טועים. כמו בענייננו זה, גם עניין פלמחים, ראשית השתלשלות מקורה במחאה ציבורית של תושבי האזור שנהגו לפקוד את החוף וחששו מגזילתו.



הפגנה ב-2008 נגד בניית כפר נוסף בחוף פלמחים. למחלמים אין קשר לכתבה. יורם דניאל בר-און/ניו מתוך כתבה מאתר דה מרקר, הדר חורש, 18.8.2020

כך גם במקרה זה, לאורך הדיונים בפני מוסדות התכנון, הופיעו תושבים שונים מהעיר אשדוד, שמכירים את חוף לידו עוד מילדותם וגם הם חוששים שלאחר בניית המלונות – לא יישאר להם חוף.



הסנה נגד הבנייה בחוף לידו באשדוד (צילום: קבוצת "אשדוד רוצה שינוי") מתוך כתבה באתר Ynet, הילה ציאון, 22.7.2021

בזכות אותה מחאת תושבים בפלמחים, החלה ההתעניינות התקשורתית, שגם אירעה בעניינינו זה, דבר שהוביל לדיונים בכנסת, להחלטת ממשלה, ולבסוף לגיבוש תכנית חלופית על ידי רשות הטבע והגנים ולאישורה ע"י כל מוסדות התכנון, כולל הוועדה המחוזית והמועצה הארצית. כידוע, רשות הטבע והגנים אינה פועלת בתחומי הערים. לכן, כפי שהעותרים שבים וזועקים בכל הזדמנות בהליך זה – זאת אחריותה של הרשות המקומית, בעניינינו עיריית אשדוד, לפעול וליזום תכנון חלופי לתכניות התקפות באופן שיעלה בקנה אחד עם שמירת החופים ועם עקרונות התכנון הקבועים בתמ"א 1, שרק אושרה ב-2020 ובתאום לידע המצטבר ולצורך הגדל והולך במרחב חופי.

אכן, חוף פלמחים הוא חוף ייחודי בערכיו ומיקומו. יחד עם זאת, אין בכך כדי לשלול את הייחודיות של המקרה בעניינינו זה, שגם הם מצדיקים התערבות בדמות תכנית חליפית. **כפי שצוין, מיקומו של התכניות, במרחק 60 מטרים בלבד מקו המים, הוא מיקום חריג ובלתי מתקבל על הדעת לכל הדעות.** לא בכדי העותר 1, שכארגון סביבה ארצי לא נוטה להתערב בכל מאבק סביבתי מקומי, פועל בנושא המקרה בעניין המלונות בחוף לידו, זאת עקב היותו כה קיצוני.

ב. תכנית ג/ 4870 ותכנית 210-0588608 חוף אכזיב בנהריה

כאמור, אחד מהנימוקים לאישור התכניות המוצעות, שהועלה גם על ידי הוועדה המחוזית בהחלטתה מיום 11.12.2024, הינו כי יש להבחין בין עניין מקרה שבו מקודמת תכנית לבין מקרה שלא. כך למשל, מפנים המשיבים 3-5 בערר שהוגש על ידם כנגד החלטת ועדת הערר מיום 3.5.2024, אל התייחסות בית המשפט בעניין פלמחים, שהתייחס אל טענת האפליה שהועלתה ביחס לאישור תכנית לכפר נופש בחוף אכזיב. בעניין פלמחים ציין בית המשפט כי ההבדל בין שני המקרים הוא שבעניין פלמחים הוגשה תכנית חדשה שביטלה את כפר הנופש – "דבר שלא קרה בעניין תכנית ג/4870 של חוף אכזיב".

דא עקא, למרות דברי בית המשפט, גם מוסדות התכנון בעניין כפר הנופש בחוף אכזיב הבינו כי לאור חוק שמירת הסביבה החופית ומגמות התכנון העדכניות, תכנית שכזו אינה יכולה להתאשר בימינו. לכן, גם בעניין זה בעקבות מחאה ציבורית, החליטו מוסדות התכנון לזנוח את תכנית ג/4870, ליזום ולאשר במקומה תכנית חדשה – תכנית 210-0588608, אשר מסיגה רוב הבינוי מעבר לקו 150-200 מטרים מקו המים וכל הרצועה החופית (100 מטרים מקו המים) נותרת ריקה מבינוי. כך מצוין בדברי ההסבר לתכנית:

דברי הסבר לתכנית

תכנית זו קבעה כללים לבינוי המוצע עפ"י המרחק מקו המים כך שעד קו ה-100 מ' אין כל בניה אלא רק פיתוח תוך העברת מסות הבינוי מעבר לקו ה-100 מ'.
כחלק מהיוזמה להעברת הבינוי מזרחה נקבע יעודם של רוב השטחים המערביים כשצ"פים.

בהקשר זה נכון וראוי יהיה לצטט מדברי הפתיחה של יו"ר ועדה מחוזית צפון דאז, אורי אילן, מיום 3.3.2022, שדבריו כאילו נכתבו במיוחד עבורנו :

"לפנינו תכנית שעל נסיבות הכנתה עוד יילמד בבתי הספר לתכנון. במהותה היא באה להחליף תכנית קיימת ומאושרת משנת 1994, עשרים ושמונה שנים אחרי. התכנית התקפה, קיוותה לעשות טוב לנהריה, שכן היא המירה שטחי תעשייה לחוף הים, בשכונת מגורים ולצדה מלונאות ותיירות, כיאה לסביבה החופית ולסמיכותה לשמורת הטבע בחוף אכזיב מצפון לעיר. אין ספק, כי המחשבה של קודמינו הייתה נכונה. (...) אילו הייתה מתממשת בעתה, לא היו מוסדות התכנון של ימינו נדרשים לה כלל, ותושביה היו נהנים כבר כרבע מאה, משכונה על חוף הים, כמוה יש רבות בערי החוף שלנו ובערי חוף סביב לעולם. רצה הגורל, או נסיבות אחרות שאינן לגמרי ידועות לנו, להותיר את השטח ריק, ולהניח על שולחנו היום דילמות לא פשוטות, כאשר יזמים, בעלי הזכויות המוקנות להם מתוקף התכנית, באו לממשן על-פי כל דין. אילו לא היה סעיף קטן וכמעט נסתר בהוראות התכנית, המחייב את הוועדה המקומית לקבל את אישורה של הוועדה המחוזית לתכנית הבינוי, הייתה הראשונה יכולה להעניק היתרי בנייה למבנים שהותרו בתכנית התקפה, וגם אז הדילמה לא הייתה מונחת לפתחנו. אך לא כך היה והוועדה המחוזית, מתכנן המחוז ואנוכי, נדרשנו לתת את דעתנו על מימוש תכנית ישנה, במקום רגיש מאוד, שאינה עולה בקנה אחד עם מדיניות התכנון העכשווית. לא עשינו זאת "בתנאי מעבדה". הציבור התעורר נוכח האפשרות להוציא אל הפועל את התכנית כמות שהיא, וקבוצת פעילי סביבה מהעיר ומהגליל המערבי, ששחפה אחריה עוקבים מכל הארץ, הובילה התנגדות נחרצת, לעיתים נחרצת מידי, לעיתים בסגנון לא ראוי, אך במהות היא באה ממקום של דאגה כנה לעתיד הסביבה החופית הרגישה הזו. מנגד, עיריית נהריה והיזמים, עמדו על זכותם המוקנית להם בתכנית התקפה, והמתח הלך וגבר. (...)

ועל רקע זה, בחרנו, מתכנן המחוז לשעבר, אדרי' יהונתן כהן ליטאנט ואני, להעמיד את עצמנו לרשות הצדדים, ולנסות לתווך ולמצוא דרך שבה התכנית תצא אל הפועל בהתאם לזכויות המוקנות ליזמים, אך תוך צמצום הפגיעה בסביבה הימית, עם איזושהי התכנסות סביב עקרונות התכנון ההולכים בימינו שלנו, בדומה לכוונותיו של חוק הסביבה הימית, שחוקק כעשור אחרי אישור התכנית התקפה. (...)

לנו היה חשוב, שהתכנית תהיה מיטבית מבחינה תכנונית, שהבינוי יוסג ככל הניתן מקו החוף מזרחה, שהזכויות של כל בעליהן תשמרנה ושעדיין יישמר מרכיב של מלונאות ותיירות בסביבה שהשימושים האלה מתבקשים בה.

בסופו של דבר קבלנו תכנית שהצליחה לאזן בין כל האינטרסים הלגיטימיים של כל הצדדים והוועדה המחוזית החליטה להפקידה בתנאים. (...)

*** החלטה ועדה מחוזית צפון מיום 3.3.2022, בעניין חוף אכזיב בנהריה – מצורפת ומסומנת כנספח לז' לעתירה.

הנה, עניין אכזיב הוא דוגמה ומופת (או כפי שציין זאת יו"ר הוועדה "תכנית שעל נסיבות הכנתה עוד יילמד בבתי הספר לתכנון") לאופן שבו כל בעלי העניין הרלוונטים נוקטים בפעולות אקטיביות על מנת לשנות מצב תכנוני מיושן ולא ראוי. כאמור, בעניין התכנית בצפון נהריה מדובר בפתרון שמצד אחד שומר על כל תחום חוף הים ריק מבינוי ומסיג את רוב הבינוי מעבר לקו 150-200 מטרים מקו הים, אולם מהצד השני עדיין שומר על זכויות היזמים.

נציין כי גם בנהריה החלה בנייה בחלק מהשטח וחלקו אף נמצא בבעלות פרטית, חסמים שלא עמדו בפני היוזמה הברוכה של הוועדה המחוזית לאשר במקום תכנון חליפי ומעודכן, שמגן על זכויות הציבור בחופים, כמו גם על האינטרס הכלכלי של יזמים. על כך גם עמדה ועדת הערר בענייננו זה בהחלטתה מיום 3.5.2024, תוך כדי שהיא מדגישה כי הפתרון החלופי חייב להביא בחשבון את האינטרס היזמי (ראו סעיף 86 להחלטה).

זהו בדיוק הפתרון שלעמדת העותרים נכון שייושם גם במקרה זה.

יש לציין שגם ועדה מחוזית צפון, אשר טרחה ויזמה את התכנית המתקנת בחוף אכזיב, וגם ועדת המשנה לעררים אשר החליטה על הרחבת הרצועה הפנויה עבור הציבור ללא כל תרחיש שיכול היה לסייע לה – שתיהן ראו ברצועת המאה מטר (תחום חוף הים) המינימום שבמינימום ועמלו להותיר רצועה רחבה יותר מתחם חוף הים הקבוע בחוק – זאת למען הציבור כיום ובעתיד.

ואילו כאן המאבק הינו לפחות להותיר לציבור רצועת חוף מעט ראויה יותר בדמותו של תחום חוף הים!

ג. עסקת הצרחת השטחים בחוף הדולפינריום בתל אביב

דוגמא נוספת למימוש של יוזמות להסבת הרצועה החופית לשימוש הציבור תוך שינוי מצב תכנוני קיים של המצאות גורם פרטי בו, הינו הליך חילופי השטחים והוספת הזכויות שבוצע בחוף הדולפינריום בתל אביב. ממש לאחרונה נפתח במקום זה מרכז ספורט ימי שכולל פארק חופי, מרכז ספורט ימי קהילתי עירוני וכן את המשך טיילת החוף. השטח ששוחרר לטובת הציבור והמרכז שהוקם בו, הם תולדה של עסקה להצרחת שטחים בין עיריית ת"א, רמ"י ויזמים פרטיים.



התמונה נלקחה מתוך אתר עיריית ת"א

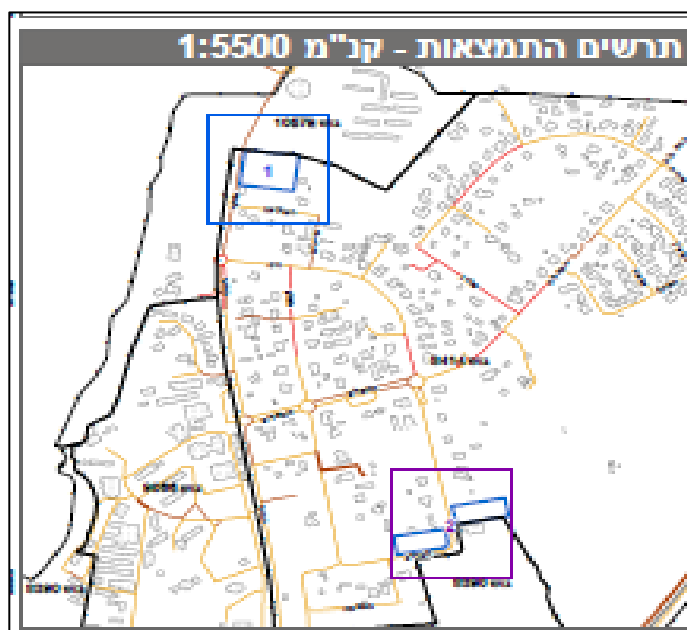
לענייננו, בדיון הראשון שהתקיים בענייננו זה בפני הולחו"ף ביום 21.7.2021 (נספח יא'1 לעתירה) הולחו"ף קראה לרמ"י ולעיריית אשדוד לבחון בשנית את האפשרות להצריח בין המגרשים בענייננו לבין מגרש החנייה הרחב בבעלות רמ"י, שנמצא ממש בצמוד ומזרח להם.

המענה שניתן ע"י רמ"י היה מאד טכני ולחלוטין לא מספק. נציגת משרד התיירות הסבירה כי רמ"י מקצה שטחים למלונאות באשדוד רק במסגרת מכרז. זאת ועוד, טענתה הנוספת הייתה כי קיים קושי בהצרחה משום שמדובר בזכויות פרטיות. כפי שהשיבה לה יו"ר הולחו"ף, **עסקאות לשם הצרחת שטחים לשם הסגת הפיתוח מחוץ הים נעשות לא מהיום**. יו"ר הולחו"ף הפנתה את נציגת משרד התיירות ואת עיריית אשדוד אל הליך פדיון הזכויות שביצעה עיריית תל אביב עם בעלי הזכויות בחוף הדולפינריום. במסגרת העסקה נקבע כי ייעודו של מתחם הדולפינריום ישונה מ "אזור מסחרי מיוחד" ל"שטח ציבורי פתוח" והוא יפונה ויועבר לבעלות העירייה. בתמורה, היזם קבל זכויות בנייה מוגדלות ביותר, בשטח הנמצא ממזרח למקום.

ד. תכנית להעברת זכויות למגורים מקו הבינוי הראשון במכמורת לעומק היישוב

התכנית הנדנה, שמספרה 409-0577734, אושרה ב 25.11.2024. התכנית כוללת העברת זכויות בנייה למגורים משתי נחלות בקו הבינוי הראשון של מושב מכמורת לשני מגרשים בעומק היישוב וקביעת ייעוד של "מבנים ומוסדות ציבור" במגרשים הסמוכים לתחום חוף הים. התכנית, בהובלת רמ"י, אשר קידמה את העברת הזכויות ושינוי הייעוד. עוד יש לציין כי הולחו"ף תמכה בהעברת הזכויות ובקביעת המגרשים המערביים בסביבה החופית לייעוד מלונאות.

בתרשים הלקוח מתוך תשריט התכנית ניתן לראות את המגרש ממנו הועברו הזכויות (מסומן במס' 1 במסגרת כחולה) ואת מגרשי המגורים אליהם הועברו הזכויות (במסגרות סגולות).



ה. תכניות נוספות כדוגמת תכנית מס' 502-0374058 (בת ים) ותכנית מס' 604-0382333 (אשקלון)

בתשובתה לעררים שהוגשו כנגד החלטתה מיום 21.7.2021 (נספח לד' לעתירה) ציינה הולחו"ף בסעיף 133 ש"העובדות מלמדות שבפועל מוסדות התכנון אשרו ברבות השנים תכניות אשר כללו ניוד זכויות

מקו החוף מזרחה, זאת על מנת שתחום חוף הים, שהינו בעל חשיבות ציבורית ואקולוגית גבוהה, יוותר ללא פיתוח, או בפיתוח בעוצמות בנייה מצומצמות, התואמות את מגמות התכנון העכשוויות". לשם המחשה הפנתה הולחו"ף לשתי תכניות שכללו ניווד זכויות בנייה מתחום החוף ומזרחה:

תכנית מס' 502-0374058: מתחם ציבורי ומסחרי ברחוב בן גוריון ומגורים בפארק הים (בת ים): התכנית כוללת שני חלקים נפרדים (חלק אחד בחזית הבינוי כלפי החוף וחלק שני במזרח העיר הרחק מהסביבה החופית). בהתאם לתכנית, מוסטות זכויות בנייה מתחום חוף הים אל החלק המזרחי הרחק מהסביבה החופית. בחלק מרוחק זה יבנו מגדלי מגורים. מנגד, נותר בינוי בעל אופי ציבורי פתוח ומלונאות בחזית הראשונה לחוף אך מעבר לתחום חוף הים (קרי, מעבר לקו 100 מטרים).

תכנית מס' 604-0382333 – תכנית כוללנית אשקלון: במסגרת מתחם 11 א', שבו קיימת רצועת חוף צרה הגובלת במצוק כורכר, מציעה התכנית לבטל את התכניות המאושרות (שהן ישנות ברובן וחלות בתחום חוף הים ועל המצוק), והתכנית מאפשרת להעתיק את זכויות הבנייה מהתכניות הישנות אל תכניות מפורטות עתידיות שיחולו מחוץ לתחום חוף הים.

במקרה שלנו – לא נעשה אפילו מאמץ מינימאלי לחיפוש חלופות

131. כאמור, בניגוד לחובתם של העירייה ושל מוסדות התכנון לנקוט בפעולות אקטיביות כנגד המצב התכנוני המיושן והלא ראוי, למשל באמצעות איתור חלופות, במקרה שלנו אפילו לא נעשה בדל של מאמץ לאתר חלופות לתכניות הקיימות.

132. זאת בשעה שמזרחית למגרשים בענייננו מצוי מגרש חניה ענק, שעשוי פתרון אידיאלי הן עקב היותו פנוי מבינוי, היותו בבעלות הציבור (מוחזק ע"י רמ"י) וכן היותו סמוך לחוף הים, כך ששימוש מלונאי במיקום זה עתיד להניב את הפרות הכלכליים להם מכוון היזם. זוהי כמובן אחת החלופות אבל לעמדתנו היא המועדפת ביותר.

133. כפי שצוין לעיל, בענייננו ניתן מענה שטחי וטכני לפיו חיפוש חלופות אינו אפשרי רק משום שרמ"י מקצה שטחים למלונאות באשדוד רק במסגרת מכרז וכי קיים קושי בהצרכת זכויות שעה שמדובר בזכויות פרטיות.

134. כאמור, המקרים שהוצגו לעיל, מוכיחים שכשקיים רצון אמיתי – הדבר בהחלט אפשרי.

135. לכך גם התייחסה ועדת הערר המחוזית בהחלטה מיום 3.5.2024 כשציינה, בסעיף 86 להחלטה (נספח כד' לעתירה): **"האמירה האגבית של נציג רמ"י בדיון הולחו"ף (ר' סעיף 83 לתשובת המשיבה 2) אינה סוף פסוק וראוי כי ייבחנו חלופות, לרבות חלופות לתכנון התקף, בטרם יקודמו הליכים תכנוניים חדשים על בסיס התכנון התקף"**.

136. ובסעיף 88 להחלטה: **"למרות היתרונות שיש בתכנון המוצע ביחס למלונות עצמם, הרי שבבחינה כוללת אין מקום לאשרן – התכנון המוצע אינו תואם למגמות התכנון בחופי הים, הן אינן תואמות את התכנון העירוני בחוף, לא הובאה בהן בחשבון עליית פני הים הצפויה והשלכותיה על רצועת החוף הסמוכה, אין בהן יתרונות המצדיקים את הפגיעה בחוף ולא נבחנו כלל חלופות שיחזירו את החוף לציבור מחד ומאידיך לא יפגעו במשיבה 2. חלופות כאלה יש ודאי בנמצא וכל שנדרש הוא ראיית טובת הציבור לאיתורן ומעט רצון טוב"**.

137. עולה שועדת הערר המחוזית ראתה נכוחה והניחה את הדברים על השולחן כפי שהם – לו היה לוועדה המקומית ולעיריית אשדוד "מעט רצון טוב" וכנה למצוא חלופות, יש לשער שהן היו מצליחות. למעשה, לו הן

היו עושות זאת, בהחלט ייתכן שהן היו מצליחות לאתר אפשרויות אחרות לפיצוי היזם שאינן בהכרח "מטילות על הקופה הציבורית פיצויי עתק לבעלי הקרקעות".

138. **כך למשל, כפי שנעשה בחוף הדולפינריום ובחוף אכזיב, ניתן לשקול לתת ליזם זכויות בנייה מוגדלות.** למעשה, בחינת פיצוי בדמות מתן זכויות בנייה מוגדלות מעבר לקו 100 המטרים היא פתרון הגיוני ואף מתבקש נוכח טענת היזם עצמו לפיה התכניות התקפות אינן כדאיות לו כלכלית. במקום לאשר את התכניות החדשות במיקום הנוכחי, יתכבדו העירייה והוועדה המקומית, לאתר מקום חלופי, מעבר לקו 100 המטרים, שבו מצד אחד יקבל היזם זכויות בניה מוגדלות ומצד שני תישאר לציבור רצועה חופית רחבה.

139. דברים אלו למעשה גם עונים על הטענה לפיה אין זה ראוי לראות בתכניות לשינוי התכנון התקף כהזדמנות לבטל את התכנית התקפה ולבצע בה חילופי קרקעות. לעמדת העותרים – מדובר בצעד ראוי ואף מבורך. נהפוך הוא, מדובר בצעד שהיה צריך לבצעו מזמן. יתר על כן, זוהי חובתם של מוסדות התכנון ולכן זוהי מטרתו המוצהרת והמתבקשת של סעיף זה! כפי שציינה ועדת הערר המחוזית בסעיף 83 להחלטתה "כאשר אנו מתייחסים לבחינת חלופות אין כוונתנו ניסיון לגרום לבעלי הזכויות בקרקע לזנוח את הפרוייקט על ידי מניעת טיוב התכנון (...), אלא בבחינה עניינית של חלופות תכנוניות לתכנון התקף, בשיתוף כלל הגורמים הרלוונטים, במטרה לנסות ולאתור חלופה תכנונית שתשמור על חוף הים, תתאם את מגמות התכנון ותפגע באופן מינמאלי בבעלת הזכויות בקרקע. הצורך בבחינת חלופה זו מתגבר ואף מתחייב נוכח עליית מפלס הים הצפויה...".

140. בנוסף, כפי שעולה מההחלטה של הוועדה המחוזית מיום 11.12.2024 (נספח א' לעתירה), הוועדה המחוזית סברה כי אין מקום לדחות את התכניות המוצעות בשל כך שלא נבחנו חלופות פחות פוגעניות ובכל מקרה אין בכוונתה לעודד פיתרון שכזה.

ראו בעמוד 10 להחלטת הוועדה המחוזית מיום 11.12.2024, שם ציינה הוועדה המחוזית כי "הועדה סבורה כי תכנית להצרכת שטחים, הינה בהחלט אפשרות טובה ואולי יש בה היגיון. אך זו אינה תכנית שבפני הועדה והועדה אינה יכולה לדחות תכנית המשפרת את התכנון המאושר, על סמך אפשרות תיאורטית להצרכת שטחים. יחד עם זאת, הועדה סבורה כי אם תוגש תכנית המוסכמת עם רשות מקרקעי ישראל, ביחס להצרכת שטחים, לא יהיה באישור התכנית כדי לסכל אפשרות לקידום תכנית זו".

141. הנה, בהמשך לנאמר לעיל, גם הוועדה המחוזית סבורה שהצרכת השטחים היא "בהחלט אפשרות טובה" אולם הוועדה המחוזית מחכה ש"מישהו אחר" יקדם תכנית שכזו. אולם כפי שהוכח, הגורמים שאמונים על שמירת האינטרס הציבורי והחופי ומצופה מהם לקדם או לכל הפחות לבחון זאת, אינם מעוניינים בכך, בין היתר בשל החשש מתביעות פיצויים. אלא שלחשש זה אין מקום, באשר האפשרות של חילופי שטחים בין מגרשי המלונאות בחוף הים למגרש החניה הגדול שבעורפם, מאפשרת לנטרל חשש זה לחלוטין ע"י תוספת, במקרה הצורך, של זכויות בניה מסויימות שיגדילו את שווי זכויות היזם לפחות למה שהיה לו מכח המצב המאושר, אם לא מעבר לכך.

ד- ההחלטה לאשר את התכניות אינה עומדת בתנאים הקבועים בסעיף הגמישות

שבפרק החופים בתמ"א 1

142. כידוע, התכניות המוצעות קודמו לאחר כניסת תמ"א 1 לתוקף, ומשכך הן נדרשות לעמוד בהוראותיה. כפי שפורט, התכניות המוצעות מבקשות להקים במקום שני מלונות, שיקומו בשטח המסומן בתשריט בייעוד של "מלונאות" וקבוע בתכניות לשימוש של "תיירות: מלונאות ושירותים נלווים למלונאות" וכן "מסחר ושירותים נלווים".

143. כידוע, שימושים אלו מנוגדים להוראת סעיף 4.1 בתמ"א 1 שמפרטת את השימושים המותרים בחוף עירוני.
144. יחד עם זאת, 14.1 לתמ"א 1, סעיף הגמישות, קובע כי מוסד תכנון רשאי לאשר תכנית בתחום חוף הים בהתקיים התנאים המנויים בסעיף.

14. גמישויות
14.1. גמישות לתכנית בתחום חוף הים
על אף האמור בפרק זה רשאי מוסד תכנון לאשר תכנית בתחום חוף הים באחד מן המקרים הבאים ובלבד שהתקבל אישור הולחוף:
14.1.1. תכנית המאפשרת חנייה בתחום חוף רחצה.
14.1.2. תכנית בתחום ישוב בעורף החוף - בשטח הבנוי כדין או בשטח המאושר לבינוי, ובלבד שהתקיימו התנאים הבאים:
14.1.2.1. התכנית אינה חורגת מקו הבינוי הראשון הבנוי כדין או המאושר כדין.
14.1.2.2. התכנית אינה משנה את המצב התכנוני באופן הפוגע בחוף או המחליש את הקשר שבין החוף לבין הישוב.
14.1.2.3. בתחום חוף הים לא תאושר תכנית המשנה ייעודו של שטח שאינו מיועד למגורים לשטח המיועד למגורים, למעט תכנית אשר המועצה הארצית תקבע כי היא משפרת באופן מובהק את המצב התכנוני המאושר לטובת הציבור.
14.1.2.4. חלה תכנית בתחום יישוב בעורף חוף פתוח - יידרש גם אישור המועצה הארצית.

145. ראשית, לעמדת העותרים נוכח הנסיבות הקונקרטיות של המקרה בענייננו, הגם שלועדות התכנון סמכות לאשר את התכניות, במקרה הנוכחי הן נדרשות שלא הפעיל את סמכותן זו ולא לאשר את התכניות, כפי שיורחב בעניין זה בהמשך.

146. אולם, גם בחינה של קיום תנאי הסף הנדרשים לאישור התכניות, תוביל למסקנה כי תנאים אלו לא מתקיימים ומשכך לא ניתן לאשר את התכניות.

147. כך, סעיף 14.1.2 קובע כי "תכנית בתחום ישוב בעורף חוף – בשטח הבנוי כדין או בשטח המאושר לבינוי, ובלבד שיתקיימו התנאים הבאים...". בענייננו, נבקש לציין שבפועל, קיימת במגרש 17א בנייה שלא נבנתה כדין. כפי שיובהר בהמשך בהרחבה, היזם בנה בשטח מגרש 17א מתוקף היתר בנייה שהוצא מכוח התכנית הישנה (2/119) אך מנגד הבנייה בפועל בוצעה בהתאם לתכנית החדשה מטעמו, זו שטרם אושרה – תכנית 603-0760389. מדובר בפעולות שנעשו בניגוד לדין, שבהמשך הוצא כנגדן צו הפסקת עבודה ע"י הוועדה המקומית, זאת לאחר פניות מטעם העותרים. כלומר, בשטח בוצעה בניה בפועל שלא כדין, תנאי שחשוב להקפיד עליו תמיד, אך במיוחד כשמדובר במיקום הרגיש כל כך שבחזית מול הים.

148. ובנוגע לסעיף 14.1.2.1 – המתייחס לקו הבינוי הראשון – "התכנית אינה חורגת מקו בינוי ראשון הבנוי כדין או המאושר כדין" – הרי שכפי שיובהר להלן בפרק ה', אישור התכניות הישנות מלכתחילה נעשה, ככל הנראה, תוך הטעיה או טעות בנוגע למרחק של המאה מטר שהיה צורך לשמרו ממה שאמור להיות "קו המים העליון" הקבוע בתמ"א 13. לכן, גם לא ניתן למעשה אישור של המועצה הארצית לחריגה אל תוך תחום זה (שכיום, בהתייחס לקו המים כפי שהוגדר בחוק מ-2004, ברור שהבניה מגיעה עד קרוב לכ-60 מטר מקו המים). כלומר – גם תנאי זה אינו מתקיים!

149. כאמור, סעיף 14.1.2 מונה רשימת תנאים לאישור תכנית בעורף חוף עירוני. לעמדת העותרים, בנוסף לאמור לעיל, התכניות אינן עומדות בתנאי הקבוע בסעיף 14.1.2.2 לפיו "התכנית אינה משנה את המצב התכנוני באופן הפוגע בחוף או מחליש את הקשר שבין החוף לבין היישוב".

150. לעמדת העותרים אישור התכניות המוצעות יוביל לפגיעה בחוף ויחליש את הקשר שבין החוף לבין היישוב בשל שלושה טיעונים מרכזיים, שנגזרים מראיה כוללת ופחות צרה של משמעות אישור התכניות המפורטות: (א) הגברת האינטנסיביות בחוף אל מול רצועה חופית צרה בחוף (ב) הגדלת השווי הכלכלי של המלונות אל מול הסיכון של פגיעה ממי הים ע"י עליית המפלס (ג) תמרוץ "פרקטיקת הזחילה" על ידי יזמים.

הגברת האינטנסיביות בחוף אל מול רצועה חופית צרה

151. בסעיף 70 להחלטת ועדת הערר המחוזית מיום 3.5.2024 (נספח כד'), ציינה האחרונה שספק בעיניה כי התנאי לפיו "התכנית אינה משנה את המצב התכנוני באופן הפוגע בחוף או מחליש את הקשר שבין החוף לבין היישוב" אכן מתקיים. זאת משום שאם יאושרו התכניות המוצעות, תגבר האינטנסיביות כתוצאה מהגדלת חדרי האירוח באופן שיגביר את הצפיפות בחוף ויחליש את האפשרות של תושבי העיר ומבקריה לעשות שימוש בחוף.

152. לעמדת העותרים צדקה ועדת הערר בהחלטתה. הגדלת כמות המשתמשים ברצועה חופית (שכפי שהומחש בתמונות לעיל, כבר היום בתנאים מסוימים, היא רצועה צרה) היא שגויה. כאמור, רצועה זו עוד צפויה להצטמצם עוד יותר עם עליית מפלס הים ועם החרפת תופעת הארוזיה (סחיפת חול).

153. שהרי, בניית שני מבנים משמעותיים במרחק 60 מטר מקו החוף אינה משפיעה רק על המרחב הצמוד למבנים כי אם על כלל רצועת החוף במקום זה. למעשה, המלונות מתוכננים על רצועת החול – אותה רצועה נדירה ויקרה, רצועה שאם היא מצויה בטבורה של רצועת החוף העירונית כמו במקרה זה, הינה אחת הרצועות המבוקשות ביותר.

154. לפיכך, באופן מידי, השלכות הבינוי המסיבי על הרצועה כולה כוללות, כפי שציינה ועדת הערר המחוזית, צורך בהצטופפות עקב גזילת השטח ע"י המבנים. ואילו בטווח הרחוק, יגרמו מבנים אלו להיצרות עד העלמות רצועת החול עקב הארוזיה ומשבר האקלים. שני גורמים אלו יחד יביאו לסחיפת החול מועט שנותר עם התרבות קו המים וסערות הגלים לקירות המבנים.

155. לכן, בדומה לעמדת ועדת הערר המחוזית, גם העותרים סבורים שהגדלת כמות המשתמשים בחוף (על-ידי אישור התכניות) ללא מתן מענה לרוחב רצועת החוף (שהיא, בהתאם למצב התכנוני התקף והמוצע, צרה מדל) – היא צעד שגוי, הן תכנונית והן ציבורית. צעד שיש בו לפגוע בחוף ולהחליש את הקשר בינו לבין היישוב.

156. ועוד, אף זאת בדומה לעמדת ועדת הערר המחוזית, העותרים סבורים, שעל מנת שגם המשתמשים הקיימים וגם המשתמשים החדשים יוכלו ליהנות מהרצועה – יש להסיג את הבנייה מזרחה, מעבר לקו 100 מטר, כך שתיוותר רצועה חופית רחבה יותר. בחינת חלופה כזו היא המינימום כדי שהליך התכנון יחשב כעומד בדרישת הסבירות.

הגדלת השווי הכלכלי של המלונות בעידן של שינוי אקלים

157. לעמדת העותרים, אישור התכניות המוצעות יוביל להגדלה משמעותית של שוויים הכספי של המלונות באופן שרק יעצים את קשייה של המדינה/הרשות להתמודד עם השלכות עליית מפלס הים בעתיד, עקב יצירת האפשרות ליזמים לתבוע פיצויים גדולים יותר בעתיד, ככל ששטחי המלונות יפגעו. לכן, על מוסדות התכנון לפעול למען מזעור הנזק לא רק ע"י הימנעות מוחלטת מפיתוח בינוי בחוף הים אלא גם ע"י דחייה של כל בקשה להקלה ו/או תוספת נוספת.

158. כפי שצוין לעיל, שינוי האקלים, ובמסגרתו עליית מפלס הים והישנותם הגוברת של אירועי קיצון, הם עובדות חד משמעיות, הצפויות להשפיע על חופי ישראל, לרבות חופה של העיר אשדוד.

159. במצב דברים זה, מצופה ממוסדות התכנון אשר דנים בתכניות שמגיעות לפתחם כיום, להחליט לפי התחזיות של מחר. בהקשר זה נזכיר את דבריו של מר גדעון בכר, שגריר האקלים של משרד החוץ, שציין (ראו סעיף 86 לעיל) כי נקיטת צעדי היערכות כיום תחסוך סכומי עתק בעתיד; כי יש לבחון מחדש פרויקטים למגורים ותשתיות בקרבת החופים; וכי **ההסתגלות הטובה ביותר היא הרחקת הבנייה והפיתוח מאזורי הסיכון**.

160. כאמור, גם בלי להתייחס לשינוי אקלים, בניית המלונות במיקומם הנוכחי, תגרום לתופעת סחיפת חול (ארוזיה) שתוביל להידלדלות רצועת החול.

161. הולחו"ף התייחסה לכך באופן נרחב בדיון ביום 21.7.2021. כפי שכבר הוזכר לעיל, פרופסור מיכה קליין, יועץ מומחה לוועדה, ציין (ראו סעיף 109 לעיל) כי דווקא במיקום הזה בו מבקשות התכניות לבנות את המלונות, בשטח שבין המרינה לבין הנמל, החול דינאמי ולא יציב, ובשל כך לגישתו אין לאשר את התכניות. גם יהודה רייך, נציג רשות הטבע והגנים בוועדה, המחיש (ראו ס' 109 לעיל) באמצעות תצ"א כיצד כבר היום, ביום גלי עם גאות, המרחק בין קו המים לבין הבינוי המוצע מצטמצם מכ-60 מטר (שזה המרחק אל קו המים על פי התכניות) ל-35 מטרים בלבד.

162. **השפעות שינויי האקלים יובילו להשפעות כלכליות כבדות על המדינה ועל הרשויות המקומיות**. בכתבה בארץ מיום 20.9.2022, צוטט שגריר האקלים של משרד החוץ, גדעון בכר, וציין כי "בהיעדר היערכות מקדימה אנו עלולים להימצא במצב שבו נצטרך להשקיע בעתיד הון עתק על הגנת שכונות מגורים ותשתיות מסכנת הצפה, וייתכן שעל חלק מהן לא נוכל להגן והן יינטשו. ישנם מקומות בעולם שבהם משלמים לתושבים כדי שיעזבו את בתיהם ויעברו למקומות גבוהים יותר. אסור לנו להיות שאננים לסכנה".

*** **כתבה באתר הארץ מיום 20.9.2022** – מצורפת ומסומנת **כנספח לח'** לעתירה.

163. על כך עמדו גם מנכ"ל ויו"ר פורום רשויות החוף, בהן חברה העיר אשדוד, שצינו כי עליית מפלס הים תוביל ל"פגיעה בתפקוד של תשתיות חופיות בכלל ומוצאי מערכות ניקוז בפרט, פגיעה במבני חוף ציבוריים ופרטיים, צורך בהשקעת משאבים בהגבהת מבני חוף, חיזוקם או העתקתם מזרחה ופגיעה בתיירות. **כל אלו יביאו להפסדים כלכליים כבדים הן לרשויות חוף והן לבעלי נכסים**".

164. קריאה דומה נשמעה בדיון הולחו"ף מיום 21.7.2021 ע"י חבר הוועדה, אהוד גלילי, שציין (ראו עמוד 48 לתמליל הדיון שצורף כנספח **יא'2** לעתירה זו):

מר אהוד גלילי :
חשוב לי שהיזמים ישמעו. אני חושב שלאשדוד יש יתרון עצום שאין לאף עיר חוף במדינת ישראל, יש לה חוף רחב שמאפשר לה גמישות מאפשר לה להתכונן לבאות כבולם זעזועים לקראת ארוזיה לקראת סערות חזקות לקראת עליית מפלס הים. צריך לנצל את זה בצורה מיטבית ולא להיכנס לאובססיה של להתקדם להביא את העיר לחוף. אני גם קורא ליזמים, לחוש האחריות שלכם תחשבו על הביטוחים שתצטרכו לשלם. תחשבו על כל הנזקים העתידיים שיכולים להיות לכם. אם אפשר לעשות מאמץ שכולם יחברו להסיג את הדבר הזה מזרחה ולנצל את היתרון העצום הזה של החוף הרחב באשדוד, אז כולם וגם הדורות הבאים רק יבואו על שכרם.

165. חשוב להבין, הכתובת הראשונה למימון הוצאות מיגון של נכסים פרטיים שעלולים להיפגע מעליית מפלס הים או לפיצוי פגיעה קניינית נטענת בשל עליית מפלס הים (בין אם בשל פגיעה ישירה ובין אם בשל פגיעה עקיפה כדוגמת נטישת הנכס) – היא המדינה עצמה. כפי שכיום המדינה היא זו שמשלמת על פעולות מיגון למניעת התמוטטות מצוקי החוף.

166. כך, אישור התכניות החדשות המוצעות יוביל להגדלה משמעותית בשווי הכספי של המלונות. **המעט שהרשויות ומוסדות התכנון יכולים לעשות הוא לסייע בהקטנת הנזק וכמובן לא להגדילו.**

167. שכן, אם התכניות החדשות המוצעות יאושרו הן ישנו את המצב התכנוני הקיים על ידי הגדלה משמעותית של שווי הכלכלי של הנכסים בתכניות. צעד זה יוביל בהכרח לפגיעה בחוף הים ולהחלשת הקשר שבין החוף לבין הישוב. שכן, ככל שסכום התשלום שהרשות המקומית תידרש לשלם יהיה גבוה יותר (פועל יוצא של שווי הנכס), כך יגדל הסיכוי שהיא תימנע מלפגוע באותו נכס פרטי, וזאת על חשבון הגנת החוף והגנת המשאב החופי השייך לציבור.

168. על כך גם עמד בדיון בולחוו"ף מיום 21.7.2021 חבר הוועדה, אהוד גלילי, שציין (ראה בעמוד 42 לתמליל שצורף כנספח יא'2 לעתירה):

חושב שיהודית צודקת, אני למשל אם הייתי צריך לתכנן אזור הכול מחדש הייתי מזיז את כל המבנים האלה למגרש החניה, כולל החלפת שטחים. זה גם יקל על המלון בעתיד להתמודד עם ארוזיה. האם אלו שבונים את המלון יבואו בעוד 20 שנה יבקשו מהמדינה לבנות שוברי גלים מנותקים והגנות חוף? האם שמפלט הים קצת יעלה או לא יעלה או שתהיה פה ארוזיה כמו שמייכה אמר, ולא יישאר חוף ציבורי, הם יאפשרו לציבור לעבור דרך המלון? או המלון הזה יקטע את כל רצף החוף? אז אני חושב שצריך לראות את זה למרות שיש פה זכויות מוקנות ותכניות

169. ויובהר, לא מדובר בתרחיש היפותטי או מופרך, במדינות רבות בעולם הרשויות המקומיות מתמודדות במציאות עם תרחישים דומים, והן נדרשות למצוא פתרונות משפטיים ותכנוניים כדי לעמוד בחובתן כנאמן להגן על חופי הציבור לטובת הציבור.

תמרוץ "פרקטיקת הזחילה" על ידי יזמים

170. לעמדת העותרים אישור התכניות המוצעות יוביל לפגיעה בחוף ויחליש את הקשר שבין החוף, וזאת בניגוד להוראת סעיף 14.1.2.2 לתמ"א 1, **בשל העובדה שאם יאושרו התכניות, יהיה מדובר במתן פרס, עידוד ותמרוץ "פרקטיקת הזחילה" שנקטת על ידי יזמים בכלל, ועל ידי היזמים במקרה הזה. למעלה מכך, יהיה בזה מתן פרס לעידוד העבריינות בנייה כפי שיובהר להלן.**

171. נזכיר כי במקור, בשנות השמונים, תכנית 1/119 התירה להקים במקום מבנים המתאימים לשימושים הקבועים תחת ייעוד של "אזור מיוחד ב' לפיתוח שפת הים", ובלבד שלא יעלו על שתי קומות. לאחר מכן, בין השנים 2004-2015 אושרו תכניות 2/119 ו-3/119 ששינו את יעוד המגרשים למלונאות וכן אפשרו להקים במגרשים את שני המלונות בני 4 קומות. בדיון בולחוו"ף בשנת 2008 עלתה השאלה בדבר הכדאיות הכלכלית של המלון ונדונה מפורשות. כך, יו"ר הוועדה, שמאי אסיף, שאל את ב"כ היזם הקודם כיצד הוא מתייחס לחשש שמא בעתיד הוא או יזם אחר יטען כי מאחר שהמלון איננו כלכלי – יש לאשר הקלות או שינויים בתכנית, כדוגמת הוספת חדרים, אחרת המלון יעמוד כאבן שאין לה הופכין. מצב דברים זה, כך חשש יו"ר הוועדה, עלול לאלץ את מוסדות התכנון לאשר את התוספות או חלילה אפילו להסב את המלון למלון דירות, מסחר או אפילו מגורים. במענה לשאלה זו, השיב ב"כ היזם כי היזם "מכיר את התחום", ערך את החישובים שלו, ולקח את כל התנאים הללו בחשבון.

ראו בעמוד 49 לתמליל הדיון:

אדרי שמאי אסיף – יו"ר הוועדה
 לא, לא אתה עונה על השאלה אבל לא בצורה שהיא נשאלה. בוא תנסה לחדד את הדברים. מה שאומר ניר, הוא אומר תראה מכיוון שיש חשש שמלון בסדר גודל כזה לא יהיה כלכלי, איך אתם מבטיחים או איך אתם עונים על החשש שקיים שמחירתיים יגיע מישהו אחר שיקנה ממנו את הזה או אותו יזם בעצמו ובעצם יגיד תשמע זה לא כלכלי, זה לא עובד, זה לא טוב, זה לא פה, זה לא שם, אני רוצה כאן יותר חדרים, אחרת יעמוד כאן שלד כאבן שאין לה הופכין, ויצטרכו לתת לו עוד, או שזה יוסב למלון דירות או שזה יוסב למסחר, או שיוסב למשרדים, או רחמנא ניצלן למגורים, זאת השאלה.

עו"ד אבי פורטן
 אז אני אשתדל לענות כמיטב יכולתי וטומי ישלים גם את דבריי, אולי גם בן באותה הזדמנות. אני פה בצד הסטוטורי אני אומר בהגדרות התקנון ואם פועלים יש את כל אמצעי האכיפה, ב' הבהרנו גם בוועדה הממיינת שגם עלו שאלות לגבי קשר עם הטיילת והכל, כלומר יהיו פה פעילויות שמוגדרות כמלונאיות בבית מלון כגון מסעדות שמי שבא מהטיילת יכול להיכנס, ואולמות, כלומר הפעילות תהיה לא מבוססת אך ורק על החדרים, אבל שוב במסגרת השימושים המלונאים המקובלים ומותרים, ליזם עצמו יש לו גם מלון בחוץ לארץ, הוא מכיר את התחום, הוא יודע למה הוא נכנס. ועשה את החשבונות שלו.

*** **העמודים הרלוונטיים בתמליל דיון הולחף מיום 27.2.2008** – מצורפים ומסומנים **כנספח לט'** לעתירה.

172. למעשה, גם היזם הנוכחי – יעקב אברהמי מנכ"ל ובעלים של קבוצת אופק (משיבים 8-10 לעתירה) – רכש את המגרשים דווקא בשל מיקומם בתחום חוף הים. להלן חלקים רלוונטיים מכתבה משנת 2018:

כלכליסט

קבוצת אופק מתרחבת לתחום המלונאות: תבנה מלון בוטיק באשדוד בהשקעה של כ-70 מיליון שקלים

קבוצת אופק השקעות מתפתחת לתחום המלונאות: הקבוצה תקים בחוף לידו באשדוד מלון בוטיק יוקרתי על שטח של כשלושה דונם. הקומפלקס יכלול בין היתר 66 חדרים, בריכת שחייה, אולם אירועים, מתחם טיפולים וספא ומסעדת קונספט. היקף ההשקעה יעמוד על כ-70 מיליון שקלים.

את ההחלטה לבנות דווקא באשדוד מנמק אברהמי: "ראינו בפרויקט הזה הזדמנות בלתי רגילה – קרקע לבניית מלון 100 מטרים בלבד מקו המים, דבר שלא קיים כמעט בישראל. מעבר לזה, מדובר בעיר של כ-250 אלף תושבים שכל העת גדלה ומתפתחת. שיעור הגידול הטבעי באשדוד מתייצב על כמעט 2% בשנה, ולכך צריך להוסיף גם הגירה חיובית שמצביעה על היותה של אשדוד עיר מבוקשת".

*** **הכתבה בעיתון כלכליסט משנת 2018** – מצורפת ומסומנת **כנספח מ'** לעתירה.

173. על ידיעתו המוקדמת ביחס לבעייתיות שהיתה בתכניות אותן רכש אפשר ללמוד מדבריו בישיבת הולחף מיום 21.8.2021 שם ציין (ראו עמוד 51 לתמליל הדיון שצורף כנספח יא' לעתירה):

מר קובי אברהמי :
 אבל אני אומר יעל היה אמור להיות מתקן מלונאי מאוד לא ראוי. שהיה הופך באופן ודאי לפיל לבן. לא בכדי היזם הקודם במשך 20 שנה לא הצליח לקבל לא מימון בטח לא רשת מלונאית ראוייה שתנהל את הדבר הזה. אז מה - ,

174. הנה, בדיוק כפי שחזה שמאי אסיף בדיון משנת 2008, יזם חדש רכש את המגרשים – כשהוא מודע להגבלות המוטלות עליהם – וכעת טוען לחוסר כדאיות כלכלית ומבקש הקלת/תוספות, אחרת יעמוד המלון כאבן שאין לה הופכין.

175. כך, ב"זחילה" מצליחים היוזמים להגדיל את זכויותיהם והיקף הבנייה, טיפין-טיפין, בחסות החוק שבוחן את הבקשה בנקודת זמן בודדת, בבחינה מצומצמת מאוד ומאשר את הבקשה משום ש"התכנית המוצעת אינה משנה באופן מהותי את המצב התכנוני הקיים".

176. אישור התכניות החדשות, שאינן ראויות כשלעצמן כפי שהורחב לעיל, יהיה בבחינת מתן פרס ליזם ויעודד יזמים אחרים לנהוג באופן דומה.

בנייה לא חוקית במגרש 17 א'

177. היזם קיבל היתר לבנייה בשטח מכוח התכנית הישנה (3/03/119/2), אולם מנגד הבנייה שבוצעה בפועל, דומה לתכנית החדשה, תכנית 603-0760389, **שטרם אושרה בעת הבנייה בשטח**. מדובר בפעולות שנעשו בניגוד לדין, שאף יכולות לעלות כדי עבירה פלילית, שבצדה מאסר וקנס. העותרים אף פנו בעניין זה למוסדות התכנון.

178. כפועל יוצא מבנייה בלתי חוקית זו, **ביום 26.7.2022 הוצא צו הפסקה מנהלי לבנייה על ידי מחלקת הפיקוח העירונית**.

***** צו מנהלי להפסקת עבודה מיום 26.7.2022 – מצורף ומסומן כנספח מא' לעתירה.**

179. בנוסף, במענה שהתקבל למכתבים שנשלחו על ידי העותר 1 בעניין זה, הודתה העירייה כי **אכן מדובר בחריגות בנייה ושבעקבות כך הוצא צו להפסקת העבודות**.



***** דוא"ל מהעירייה מיום 22.1.2023 – מצורף ומסומן כנספח מב' לעתירה.**

הכשל בעמדת הוועדה המחוזית וועדת המשנה לעררים, לפיה התכניות הנוכחיות מטיבות עם המצב

התכנוני המאושר

180. כפי שצוין, עמדת ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית, כפי שהובאה בהחלטתה מיום 27.2.2022, ועמדת הוועדה המחוזית, כפי שהובאה בהחלטתה מיום 11.12.2024, היא כי לא רק שהתכניות המוצעות לא "יובילו לפגיעה בחוף ויחלישו את הקשר שבין החוף לבין היישוב" אלא שיש בהן היבטים המטיבים עם המצב התכנוני המאושר כדוגמת פיתוח חזית חמישית ראויה בגגות המלון והגדלת מספר חדרי המלון.

181. **לעמדת העותרים, משאין חולק כי במקרה זה התכנון, הן התקף והן המוצע, אינו ראוי, התירוץ (שבמקרה זה, לעמדת העותרים אינו נכון בעליל) כי התכנון החדש משפר במידת מה את התכנון הישן ולכן נכון לאשרו על אף המידע העדכני בדבר מצוקת היצע החופים והעליה הצפויה בפני הים, הוא בלתי קביל ובלתי סביר בעליל.**

182. בבג"ץ 6055/95 שגי'א צמח נ' שר הבטחון, נג (5) 241 (1999), שניתן בהרכב של 11 שופטים, כמעט פה אחד, בו נדונה השאלה האם ניתן לפסול חוק, בשל אי עמידתו בדרישות המעוגנות בחוק יסוד, **למרות שהוא מטיב את המצב ששרר טרם כניסתו לתוקף**. להכרעה בשאלה זו חשיבות רבה בענייננו, בו, כפי שהובהר פעם אחר פעם בהחלטות הרלוונטיות, אין מחלוקת כי התכניות הנידונות לא היו מתקבלות לו הוגשו בשנים האחרונות, בהתחשב בנורמות התכנוניות המקובלות כיום, וכי כל ההצדקה לאישורן הינה כי הן משפרות מעט (עמדה שגם בנוגע אליה אין הסכמה מלאה) את התכניות הישנות החלות באותו מקום. **בענין שגי'א צמח נקבע כי יש לדון בנורמה החוקית החדשה קודם כל בפני עצמה, והיותה מטיבה יחסית למצב ששרר קודם לכן אינה נימוק מכריע**. ואכן, במקרה שנדון בענין שגי'א צמח נפסלה החקיקה החדשה והמיטיבה (דובר שם בצמצום מספר הימים שניתן לעצור חייל, ובאותו מקרה – בניגוד לענייננו - לא היה חולק כי מדובר בשיפור של המצב ששרר קודם לכן), לאחר שנקבע שאינה עומדת באמות המידה החוקתיות שנקבעו בחקיקת היסוד הרלוונטית.

183. השופט זמיר, בפסקה 15 לפסק הדין, הגדיר כך את השאלה הנדונה: "האם חוק מיטיב, כלומר: חוק המצמצם את הפגיעה בזכות המעוגנת בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, יכול להיחשב כחוק הפוגע בזכות כזאת בניגוד לחוק היסוד? השאלה היא, אם יש לבדוק את החוק המיטיב לאור החוק הקודם, שאז החוק המיטיב אינו פוגע בזכות אלא מקדם אותה, או שמא יש לבדוק את החוק המיטיב לאור חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו".

184. באותו פסק דין, בפסקה 16, השופט זמיר קבע את ההלכה החשובה והרלוונטית גם לענייננו: "כאשר המחוקק חוקק את החוק המתקן, הוא היה מודע לחובה המוטלת עליו, על-פי חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, שלא לפגוע בזכות היסוד בניגוד לחוק היסוד. תפקידו של בית-המשפט הוא לבדוק אם אכן החוק המתקן מקיים חובה זאת. משמע, על בית-המשפט לבדוק את החוק המתקן לאור חוק היסוד. זאת ועוד: ההבחנה בין חוק מתקן שהוא חוק מיטיב לבין חוק מתקן שאינו חוק מיטיב עלולה להיות קשה מאוד. לא פעם מעורבות בחוק המתקן, מיקשה אחת, הוראות מיטיבות עם הוראות פוגעות, ולעתים אותה הוראה עצמה היא, בעת ובעונה אחת, מיטיבה מבחינה מסוימת ופוגעת מבחינה אחרת, בלי שניתן יהיה להפריד בין זו לבין זו. הקשיים הכרוכים בניסיון לקבוע מהי הוראה מיטיבה בחוק המתקן, ומהי הוראה שאינה מיטיבה, עלולים לגרור התדיינות רבה ומורכבת ולפגוע בוודאות וביציבות. גם מטעם זה יש לומר שכל חוק מתקן שנחקק לאחר חוק היסוד, כפוף לביקורת על-פי חוק היסוד, ואחת היא אם הוא חוק מיטיב ואם לאו".

185. הלכה זו אוזכרה בפסקי דין נוספים בהם נקבעו החלטות אשר נגעו בסוגיה דומה, להלן:

א. בג"ץ 1437/02 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים, נח(2) 746 (2004) פסקה 5 לפסקי דינו של השופט א' ריבלין: "...הנה-כי-כן, גם חקיקה משפרת ומיטיבה – ובוודאי חקיקת

משנה משפרת ומיטיבה – צריכה לעמוד בדרישות החוקתיות. ובענייננו: עצם העובדה כי תקנה 29(ב), בנוסחה החדש, מתימרת לפגוע בזכות להיוועץ בעורך-דין פחות מהדין שקדם לה, אין בה כדי לאיין את הדרישה להסמכה חקיקתית מפורשת בטרם פגיעה בזכות יסוד בחקיקת משנה. (...)

ב. בג"ץ 9333/03 קניאל נ' ממשלת ישראל, ס(1) 277 (2005) פסקה 21 לפסק דינו של השופט א' ברק: "...אמת, תיקון 132 הקטין הפער בין מיסוי הכנסה מעבודה לבין מיסוי הכנסה מהון ומרווח הון. עם זאת, אין בכך כדי להעניק לתיקון 132 הגנה בפני בחינה חוקתית. השאלה אינה אם תיקון 132 הקטין הפער שהיה קיים בעבר. השאלה הינה אם בעקבות תיקון 132 קיים פער בהווה. אם התשובה היא בחיוב, נתון התיקון לבחינה חוקתית, גם אם ביטולו עשוי להגדיל את חוסר השוויון (ראו בג"ץ 6055/95 צמח נ' שר הביטחון [15], בעמ' 258)."

186. על כן, כפי שהנורמות העליונות שקובעים חוקי היסוד, אינן יכולות להיסתר על ידי חקיקה חדשה, גם אם היא מיטיבה את המצב ששרר טרם אישורה, אלא שיש לבחון את החקיקה החדשה באופן עצמאי אל מול הקבוע בחקיקת היסוד, כך גם הנורמות התכנוניות העליונות בנוגע לאישור תכניות בחופי ישראל, הבאות כיום לידי ביטוי בהוראות פרק החופים בתמ"א 1, מחייבות כל תכנית נמוכה מהן בהיררכיה התכנונית, והכפופה להן (ר' הוראות ס' 101-103 לחוק התו"ב), וזאת גם אם לכאורה מדובר בתכנית "מיטיבה" יחסית למה שמאפשרת התכנית הישנה התקפה באותו מקום. עוול (תכנוני) אין לתקן בעוול מחדש, גם אם הוא לכאורה מתון יותר או פחות פוגע. אם הנורמה המחייבת אוסרת כיום על עוול (והתכניות החדשות, המאפשרות בניה בתחום חוף הים, ודאי מהוות בפני עצמן עוול שכזה) אזי לא ניתן לאשר תכנית המהווה בפני עצמה עוול שכזה, ללא קשר למצב התכנוני הקיים.

187. על כן, נוכח כך שהנורמות התכנוניות העדכניות כיום, שהן כאמור הוראות פרק החופים בתמ"א 1 (שבתוקף מחודש ינואר 2020) אינן מאפשרות את בניית שני המלוונות במרחק זעום של 60 מטרים מקו המים. בהקשר זה נפנה אל סעיף עקרונות התכנון, הוא ס' 3 בפרק החופים בתמ"א 1, שקובע בין היתר כי "תחום חוף הים יישמר ככל הניתן כרצועה פתוחה ורחבה", כי תישמר "רציפות לאורך החוף ומעבר חופשי ונגיש לציבור...". וכי "כל בינוי בתחום חוף הים ייעשה תוך מזעור הפגיעה בסביבה החופית"; ונוכח כך, שכפועל יוצא מכך, אילו תכניות אלו היו מוגשות בשנים האחרונות, הן בוודאי שלא היו מאושרות (ועל כך ישנה תמימות דעים מצד כל מוסדות התכנון שדנו בתכניות); הרי שיישום ההלכה בענייננו מובילה למסקנה המתבקשת שאין לקבל את הטענה לפיה יש לאשר את התכניות משום שהן לכאורה משפרות במעט את המצב התכנוני הקיים, כפי שטוענת הועדה המחוזית בהחלטתה מיום 11.12.2024 (כאמור, גם בנוגע לעמדה זו אין הסכמה מלאה).

188. בחינת התכניות הנידונות (החדשות) לאור הנורמות התכנוניות העדכניות, שדורשות להשאיר רצועה חופית רחבה ונקייה מבינוי לטובת הציבור, וכל זאת גם על רקע המצב הקיים והמתגבר של תופעת היסחפות חול ועליית מפלס הים, מובילים למסקנה ברורה לפיה אין לאשר את התכניות. החלטה לאשר תכנית חדשה בתחום חוף הים חייבת לקיים גם את הנורמות התכנוניות הקבועות בחוק שמירת הסביבה החופית ובפרק החופים של תמ"א 1, לרבות ובמיוחד ההוראות בדבר עקרונות התכנון שיש לקיים בחוף הים כקבוע בסעיף 3, ולא ניתן להסתמך רק על הוראת הגמישות הקבועה בסעיף 14.

שיקול הדעת בעת הפעלת סעיף הגמישות לפי הוראות תמ"א 1

189. אלא שגם מעבר לכך, ואף אם משום מה השימוש בס' 14 הוא אפשרי עקרונית, עדיין ישנה שאלת הסבירות והמידתיות. לעמדת העותרים, גם כאשר מוגשת בקשה להיתר בלבד מכח תכנית ישנה, ומתברר כי תכנית זו הינה בניגוד לנורמות תכנון מחייבות, התנהלות סבירה של מוסדות התכנון הינה לבחון האם לא ניתן לתקן

את התכנון באופן שלא יפגע ביזם ויועיל לציבור. פתרון כזה הוא גם המידתי יותר והפחות פוגעני בנסיבות הענין.

190. בפרק ג' לעתירה, פורטו שורה ארוכה של מקרים כאלה מהשנים האחרונות, בהם מוסדות תכנון תיקנו תכניות ישנות, שאושרו תוך פגיעה בחופים, הזיזו זכויות בניה למקומות סמוכים, והבטיחו את השמירה של האינטרס הציבורי בחוף במקרים אלו.

191. גם הפסיקה שפורטה לעיל, עמדה על החובה לבחון מחדש תכניות ישנות [כאמור בג"ץ 1636/92 העמותה לשמירת איכות החיים והסביבה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז תל-אביב, מז(5) 573 (1993)], בנוגע לחובה לבחון חלופות ביצוע של תכנית הפוגעת בסביבה (כשהכלי המתאים לכך הוא תסקיר השפעה על הסביבה) [כאמור בג"ץ 9409/05 אדם טבע ודין נ' הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של תשתיות לאומית, סד(2) 316 (2010)], וכן הפסיקה המספקת היקש ברור לענייננו כי גם חקיקה המשפרת את המצב הקיים לא תוכל לקבל תוקף אם היא בניגוד לנורמה מחייבת גבוהה יותר [כאמור בג"ץ 6055/95 שגיא צמח נ' שר הבטחון, נג (5) 241 (1999)].

192. כל אלו מוליכים באופן הכרחי למסקנה כי לא ניתן היה לאשר את התכניות הנדונות כאן, ועל מוסד התכנון, במיוחד המשיבה 1, היה להפעיל את סמכותו ולוודא כי התכנון החדש מקיים גם את הדרישה ביחס לעקרונות התכנון המתחייבים בחוף הים הקבועים בס' 3 לפרק החופים בתמ"א 1, ולא רק לפעול בהתאם לאפשרות (שהתנאים לקיומה כלל לא מתקיימים במקרה זה, לטענת המבקשים) לאשר תכנית בשטח המאושר כבר לבניה בחוף, הקבועה בס' 14 לפרק החופים. כלומר, היה צורך לפעול בהתאם לנורמה התכנונית הגבוהה יותר והמחייבת – בשלמותה, ולא רק להסתמך על חלקה כפי שנעשה במקרה זה.

193. בנוסף, היתה מתחייבת גם בחינת חלופות נאותה במקרה זה (במיוחד כשלפחות חלופה אחת טובה מצויה באותו מיקום ממש "מתחת לאף"), במקום להסתפק באמירות ריקות שתכנית חלופית כזו תהיה אפשרות טובה או הגיונית – אך בלי לעשות כלום בנוגע לכך.

ה-ה- דחיית התכניות ואיתור חלופה תכנונית היא סעד מתבקש נוכח ההיסטוריה של אישור התכניות התקפות, שאושרו על בסיס מידע שגוי ומוטעה

194. לעמדת העותרים, הסעד של דחיית התכניות החדשות וחיפוש חלופה לתוכניות התקפות – הוא סעד מתבקש והכרחי גם נוכח ההיסטוריה של אישור התכניות התקפות, שאושרו על בסיס מידע שגוי שנמסר לוועדות התכנון ולציבור – הכוונה לשני דברים: (1) להטעה, לכאורה, שנעשתה בנוגע למיקומו של קו המאה מטר מהחוף. (2) להסתמכות על תכנית בלתי סטטוטורית כעובדה וכחלק מהליך התכנון.

כידוע, מרגע שתכנית מתאשרת היא למעשה דבר היא למעשה דבר חיקוק. בהתאם, גם בהליכי תכנון עתידיים מוסדות תכנון מסתמכים תכניות קודמות שאושרו, לרבות התייחסות למגבלות תכנון המופיעות בהן. לכן, במקרה שלנו, המידע הלא מדויק שנמסר בנוגע למיקום קו מאה המטר, מקבל תוקף חוקי, בעוד שלמעשה הוא שגוי לחלוטין, כפי שיורחב בהמשך.

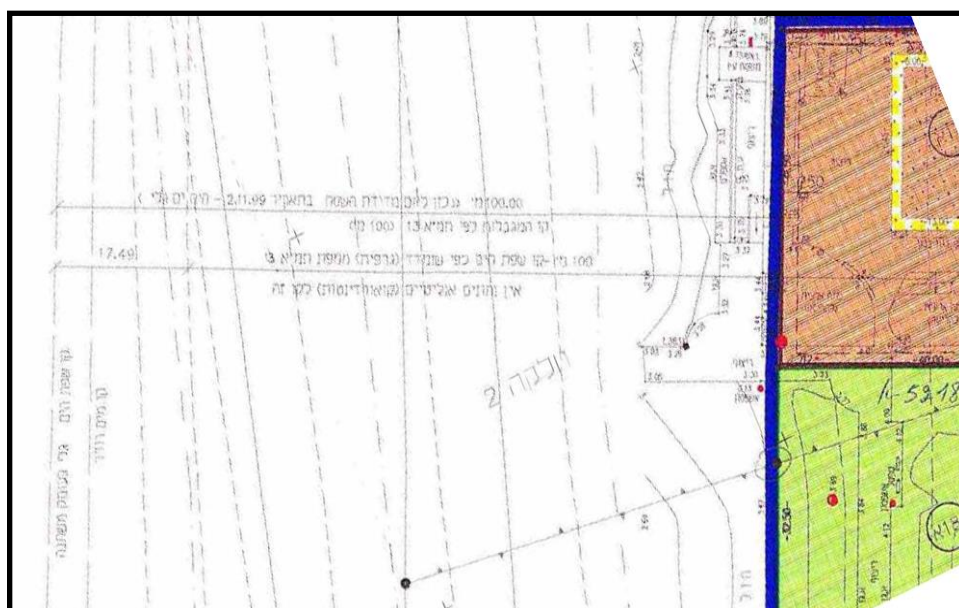
עקב הליכים אלו נגרם לציבור כבר אז עוול גדול, עוול שעליו הציבור ממשיך לשלם עד יום זה ועלול לגדול אם תאושרנה התכניות.

מדידת קו מאה המטר בתכנית 2/119 :

195. כפי שצוין בתחילת עתירה זו, התכניות המוצעות מבקשות להחליף את התכניות הישנות החלות במקום (2/119 ו-3/119).

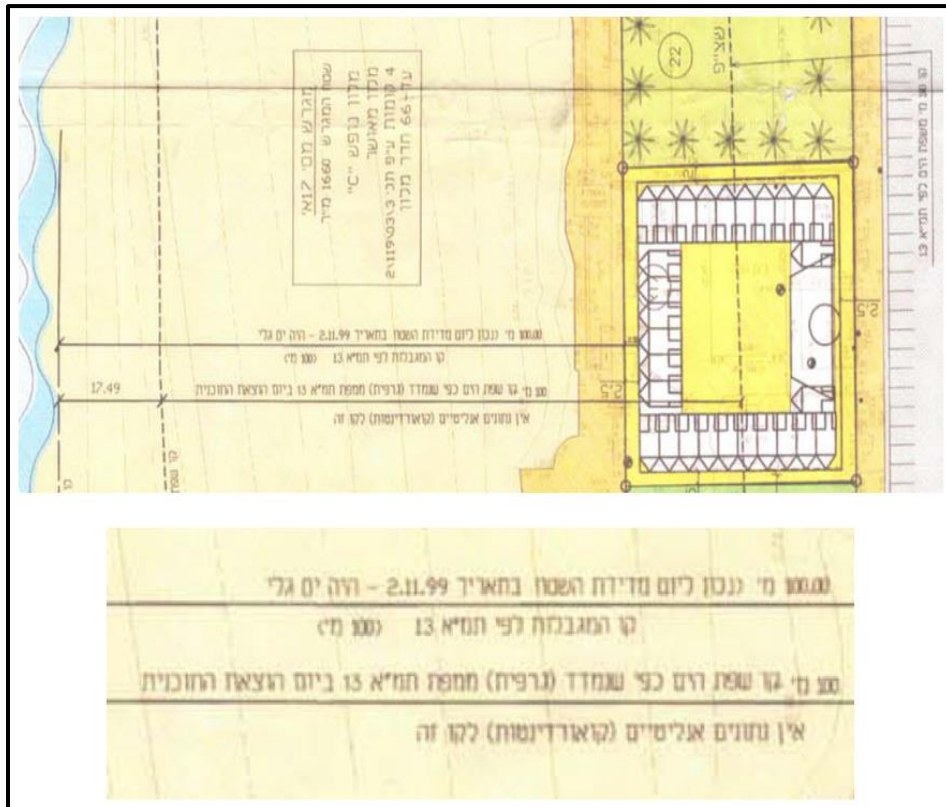
196. כפי שנכתב, התכנית הראשונה שאושרה מבין השתיים, היא תכנית 2/119 החלה על מגרש 17א. תכנית זו אושרה בחודש פברואר 2004, מעט בטרם כניסתו לתוקף של חוק שמירת הסביבה החופית. תמ"א 13 חלה על תכנית זו ולפי הוראותיה נאסר הבינוי בתחום המאה מטר מקו המים העליון. במידה שהתכנית מציעה בינוי בתחום האסור, נדרש מתן הקלה ע"י הולנת"ע, שכן מדובר בהקלה מתכנית מתאר ארצית.

197. אם בוחנים את תשריט 2/119 לבדו, ניתן להסיק שהתכנית אינה פולשת לתחום מאה המטר ולכן לא נדרשת לאישור הולנת"ע. ראו תשריט 2/11 :



198. אולם, תשריט תכנית 2/119 מבוסס על תשריט של תכנית בינוי תב/ 686 "תכנית בינוי לתכנית אב חוף לידו אשדוד", שאינה סטטוטורית, לא אושרה מעולם ולא פורסמה ברשומות (צורפה כנספח ז' לעתירה).

199. בתשריט תכנית תב/ 686, שכאמור צורף למסמכי תכנית 2/119 ישנה התייחסות ספציפית למגרש 17א' ולמרחקו מקו חוף הים. עיון בתשריט תכנית תב/ 686 מגלה שנערכו שתי מדידות למדידת מרחק "מאה מטר": מדידה אחת ציינה "100 מ' נכון ליום מדידת השטח בתאריך 2.11.99 – היה ים גלוי" ומדידה שנייה ציינה 100 מ' קו שפת הים כפי שנמדד (גרפית) ממפת תמ"א 13 ביום הוצאת התכנית".



200. בחינה מיוחדת של תשריט תכנית 2/119 / כעת (לאחר בחינת הקווים בתכנית הבינוי תב/686) מראה שאותו קו תחתון נכנס גם לגדר התכנית בתשריט 2/219, רק שמאוד קשה להבחין בו. ניתן להבחין כי הקו התחתון יותר, זה שמצוין לגביו שנמדד (גרפית) ממפת תמ"א 13 ביום הוצאת התכנית נכנס לעומקה של התכנית.

201. חשש זה, שמא תכנית 2/119 פולשת לתחום חוף הים ושמא המדידה לכאורה אינה נכונה, עלה גם במסגרת הדיון בוולנת"ע שהתקיים ביום 18.2.2003.

202. ראו את דברי אהובה לוי, בעמוד 79 לתמליל הדיון בוולנת"ע (תמליל הדיון צורף כנספח ו'2 לעתירה):

גב' אהובה לוי:

בכל אופן הבקשה היא לשנות משטח ציבורי פתוח לתיירות ונופש. או לשטח עירוני, שטח יישוב זה לפי מתיחת גבולות יעודים של 5ב', הסעיף שאנחנו בדרך כלל עושים על ההקלות על פיו.

אני רק רוצה להסב את תשומת לבכם לשתי בעיות. יש לנו בתוכנית הזו, תוכנית הבינוי הרעיונית, יש לנו פה שני קווי שנמדדים מהם מרחק מאה מטר מקו החוף. יש לנו פה שרטוט של קו של שפת הים, כפי שהיה בזמן הוצאת תמ"א 13, אנחנו רואים שהאזור של הבינוי נמצא בתוך המאה מטר האלה.

מר מנחם זלוצקי:

עד איפה הוא מגיע מאה מטר?

גב' אהובה לוי:

עד פה, יש פה עוד קו, שאני לא יודעת על סמך מה הוא הוצא, שמראה בדיוק קו בניין של התוכניות המבוקשות במרחק מאה מטר. נבקש להתייחס גם לזה.

יש לנו בעצם שתי בעיות, הבעיה של שינוי ייעוד או הקלה במתיחת הגבולות משצפ לשטח יישוב, והנושא השני זה נושא קו המאה מטר שאנחנו לא בדיוק יודעים איך להתייחס לזה כרגע.

203. וראו לאחר מכן את דברי יו"ר הוועדה, ואת דברי מר צילקר, ראש עיריית אשדוד דאז, בעמודים 99-100 לתמליל:

אני אומר, אנחנו לא מילאנו פה חוף כדי להראות שיש כאן מדידה של מאה מטר, מה שהיה נכון לפני חמש שנים הוא לא נכון היום והוא לא יהיה נכון בעוד שנתיים, בעוד שנתיים יהיו יותר ממאה מטר. אין פה גריעה של חול, יש פה תוספת של חול, כל הזמן לכל האורך ואת זה אפשר להוכיח. אני רוצה אולי –

יו"ר - מר עופר גרידינגר:

אני מחפש עדויות בפועל, אם מישהו יודע מה רוחב היום בפועל.

מר

הוצאנו מדידה וזה מאה מטר.

מר צבי צילקר:

אנחנו נוציא מדידה,

יו"ר - מר עופר גרידינגר:

זה בדיוק הסתדר במאה?

מר צבי צילקר:

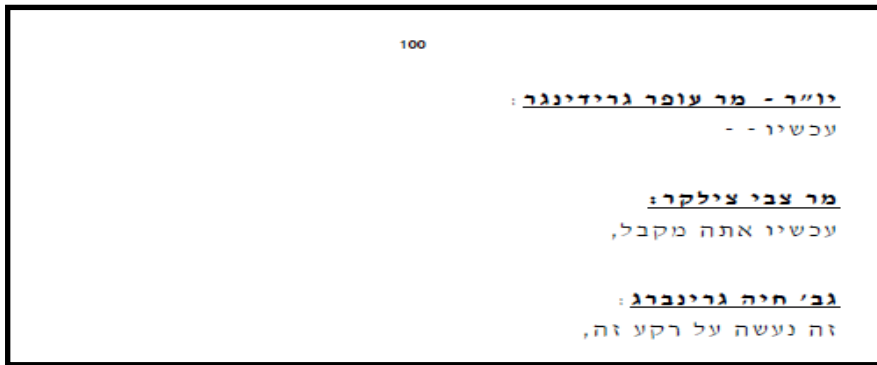
השאלה שלך ידידי הצעיר היא מרגיזה, אתה חושב שאנחנו נזייף תוכנית של מדידה כדי לרצות את הוועדה?

יו"ר - מר עופר גרידינגר:

אני מסתקרן,

מר

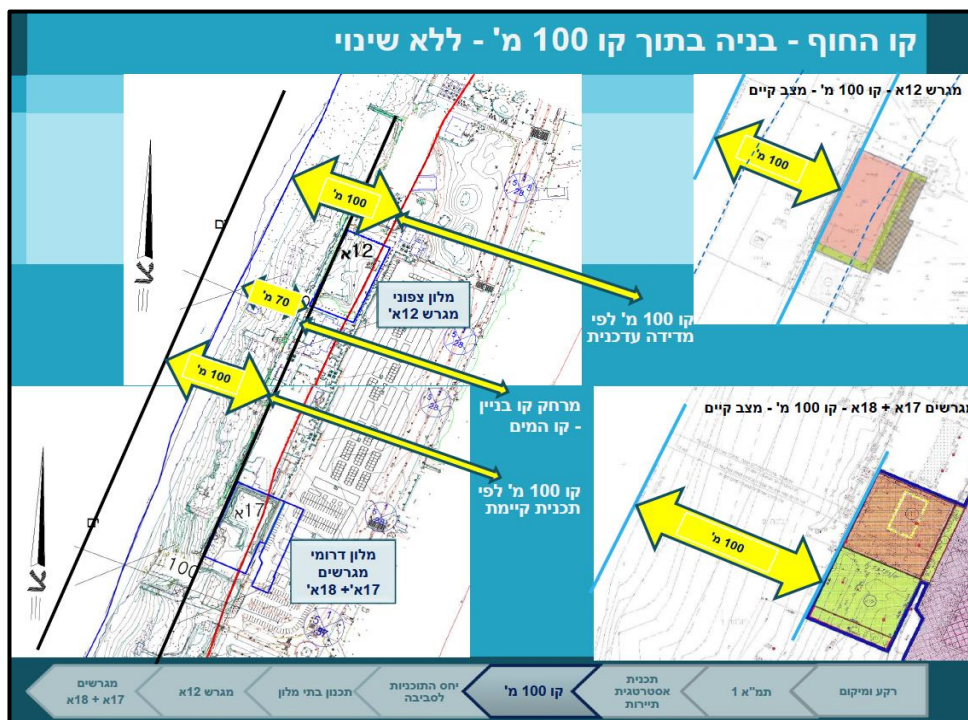
אתה מסתקרן, אני לא יודע, אם המודד הזה לא בסדר, איך אומרים – צריך לקחת לו את הרישיון. את המקבל ממני מדידה עם –

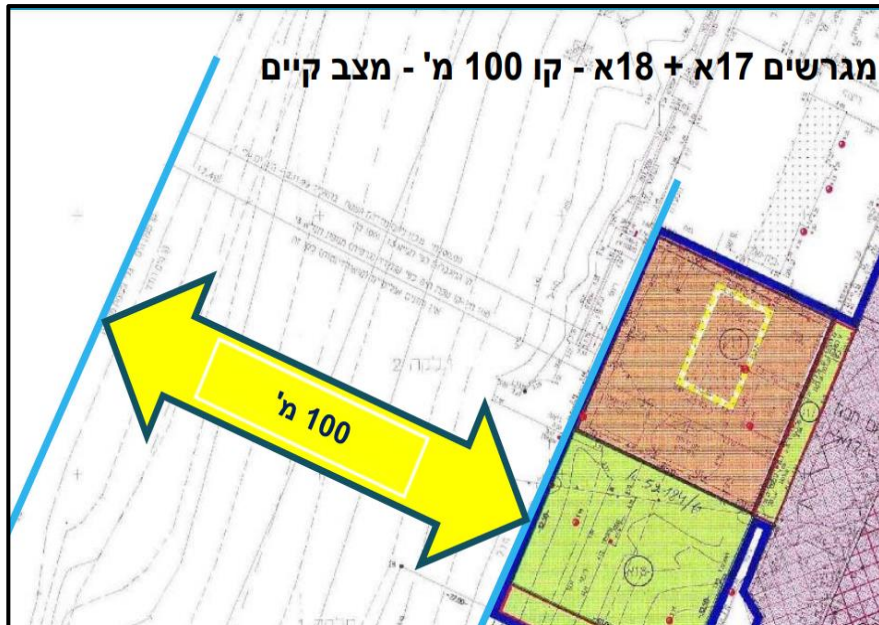


204. עולה חשש ממשי כי הבינוי המוצע ב 2/119 / פולש עמוק לתחום חוף הים, לכאורה בניגוד לנטען על היזמים והעירייה לאורך השנים.

205. כפי שצוין בהשתלשלות העובדתית, לאחר אישורה של תכנית 2/119, אושרה תכנית 3/119 (שעסקה הקמת מלון זהה במגרש 100 הסמוך), וכאמור החל משנת 2020 מקודמות התכניות המוצעות נשואות העתירה בענייננו.

206. בהתייחס לתכניות המוצעות כיום, הרי שבדיון בפני הולחו"ף ביום 21.7.2021, הוצג לוועדה שעל פי התכנית הקיימת, **אין פלישה לקו 100 המטרים**. הדברים עולים מדברי עורכת התכניות ועל סמך השקופית המטעה שהיא צרפה למצגת בפני הוועדה ניתן להגיע למסקנה, לפיה תכנית 2/119 אינה פולשת לתחום 100 מטרים מקו המים:





***** השקופית הרלוונטית מתוך המצגת שהוצגה לולחוף בדיון מיום 21.7.2021 – מצורפת ומסומנת כנספח מג' לעתירה.**

207. משמעות הדברים היא כי הולנת"ע בשנת 2003, וכפי שהוצג גם בפני הולחוף" בשנת 2021, קיבלה את החלטתה לאשר את הבנייה מכח תכנית 2/119 [אישור שבעקבותיו אושרו גם התכניות המוצעות] בלי שעמדה בפניה תמונה מדויקת והכרחית בדבר מיקום התכנית ביחס לקו המים העליון כנדרש בתמ"א 13 שהיתה תקפה אז, ולמעשה בלי להבטיח שהתכנית המוצעת אינה פולשת לתחום האסור בבנייה, רצועת המאה מטר מקו המים העליון. כל קבלת החלטה, בין אם לאשר תכנית או לא, בין אם לאשר הקלה או לא, היתה חייבת להיות מבוססת על ידיעה ברורה של היכן עובר קו זה בדיוק, וכנגזר מכך – מה בדיוק משמעות ההחלטה. דרישה בסיסית זו לא התקיימה.

208. העותרים העלו טענה זו לאורך כל ההליכים התכנוניים בעניין התכניות המוצעות. ניתן להיווכח כי גם ועדות התכנון הסכימו "שעולות שאלות כבדות" בנושא וכי ייתכן שהוצג מידע שגוי או לא מדויק בנוגע לקו 100 המטרים:

א. כך ציינה ועדת הערר בסעיף 62 להחלטתה כי "הגם שעולות שאלות כבדות לגבי התאמת תוכניות הביניים – תכניות 2/119/03/3 ו- 3/119/03/3 – שעל בסיסן מוצעות התוכניות דנן, לתמ"א 13, הרי שאין לוועדה זו סמכות לדון בהן ועל כן הן עובדה מוגמרת ואין כל מקום לדון בטענות הנוגעות אליהן".

ב. לכך גם התייחסה דעת המיעוט להחלטת ועדת הערר המחוזית מיום 3.5.2024 (בסעיף 1) ואף הועדה המחוזית עצמה בהחלטתה מיום 11.12.2024 (בעמוד 7) שצינו: "ייתכן שבחלק התכניות שאושרו, היה בפני מוסדות התכנון מידע שגוי, או לא מדויק, ביחס למיקום קו ה-100 מ'. יחד עם זאת, משאושרו התכניות וכל עוד לא בוטל אישורן, מהוות תכניות אלו חיקוק".

ג. בעניין זה, ראו גם את עמדה של דעת המיעוט בהחלטת הוועדה המחוזית מיום 11.12.2024, שנכתבה ע"י נציגת המשרד להגנת הסביבה, בצינה בעמוד 11: "יתרה מכך, בערכאות השונות בתוכניות שאושרו, הוצג בפני מוסדות התכנון מידע שגוי או לא מדויק ביחס למיקום קו ה-100 מטר".

209. אמנם, ידוע ומקובל כי החלטות מעין אלו הינן בבחינת "מעשה עשוי" אולם מידע זה מדגיש עד כמה הליך אישור התכניות היה לקוי, ובהמשך לכך, מדוע לא ניתן היה לעשות שימוש במקרה זה באפשרות הגמישות הקבועה בסעיף 14 בפרק החופים, משום שלא התקיים התנאי המקדים ההכרחי של קיום תכנית שאושרה כדי שיהיה ניתן לעשות שימוש בסעיף זה.

-ו- היקף שיקול הדעת של ועדת הערר המחוזית בשבתה כוועדת ערר על הוועדה המקומית

210. במסגרת ההליך התכנוני עלתה השאלה: האם מוסמכת ועדת הערר המחוזית בהחלטתה מיום 3.5.2024 לסתור את החלטת ועדת המשנה לעררים בהחלטה מיום 27.2.2022? עמדת הוועדה המחוזית בעניין זה היתה ש-"הגם שוועדת הערר אינה חייבת לקבל את החלטת ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית, ועדת המשנה לעררים של הוועדה המחוזית, אינה יכולה להתעלם מההנמקות ומהחלטת ועדת משנה של המועצה הארצית והיא מחויבת להחלטה זו" (עמו' 6 בנספח א' לעתירה)

211. במצב דברים זה העותרים מצטרפים לעמדת ועדת הערר המחוזית, כפי שהובאה בסעיף 71 להחלטתה, לפיה "החלטת הולחו"ף קובעת את רף המינימום לאישור שינויים בסביבה החופית, אך מוסד התכנון לא מתפרק מסמכותו להפעיל שיקול דעת עצמאי והוא רשאי לקבוע כי תכנית שעברה את מסגרת הולחו"ף אינה ראויה בעיניו". כלומר, **ברי שוועדה מקומית (או ועדת ערר שבאה בנעליה) שמבקשת לנקוט בגישה מחמירה יותר בנוגע לשמירת חופיה, רשאית לעשות כן.**

212. הדבר מעוגן מפורשות בחוק, בסעיף 4(א) בתוספת השנייה של חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, שם בחר המחוקק לנקוט בלשון של "לא תופקד ולא תאושר תכנית...". בכך קבע המחוקק כי אישור הולחו"ף לאישור התכנית הינו אמנם תנאי מחייב, אך מדובר ברף מינימלי. שאחרת הסעיף היה מציין כי החלטת הולחו"ף בתחום סמכותה תיוותר בעינה בהמשך ההליך התכנוני.

213. מסקנה זו מתבקשת לא רק מלשון חוק שמירת הסביבה החופית והתוספת השנייה לחוק התכנון והבנייה אלא גם מתכלית חוק שמירת הסביבה החופית והמטרות שהוא מבקש להגשים. תכלית זו מעוגנת בסעיף המטרות שקובע שמטרות החוק להגן על הסביבה החופית, אוצרותיה ומורשתה; לשמור על סביבה זו לתועלת הציבור והדורות הבאים; ולנהל סביבה זו באופן בר קיימא. לאור תכליות אלו, שליבתן היא שמירת הסביבה החופית על ערכיה הייחודיים והרגישים לטובת הציבור, ברי שאם מוסד תכנון מקומי מבקש לקבל החלטה שמטיבה עוד יותר עם הסביבה החופית – הוא רשאי לעשות כן. כלומר, מוסד תכנון יכול להחמיר, מבחינת שמירת הסביבה החופית, מעבר לרף שקבעה הולחו"ף. הולחו"ף יכולה לקבוע שבחזית מול הים תהיה חובה לשמור על מרווח מינימלי מסוים בין המבנים, והוועדה המקומית יכולה לדרוש מרווח גדול יותר, שמבטיח יותר זרימת רוח ומבט פתוח יותר לים. זאת בניגוד למצב הפוך, שבו החלטת ועדת התכנון המקומית פוגעת בסביבה החופית, בניגוד לתנאים שנקבעו על ידי הולחו"ף, דבר שאינו אפשרי.


214. יש לזכור, שלאחר אישורה של התכנית ע"י הולחו"ף כאחד מהתנאים להפקדת התכנית ותיקונה בהתאם, התכנית מופקדת להתנגדויות ואלו לעתים גורמות לשינויים בתכנית. הולחו"ף דורשת ממוסדות התכנון להביא בפניה את התכנית לאישור מחדש עקב שינויים אלו – אולם רק במקרים בהם שונתה החלטתה על ידם לשלילה, כדוגמת מקרים של הגבהת המבנים או שינוי ייעודים ולא במקרים בהם השינוי נעדה לטובת האינטרס הציבורי בסביבה החופית. אחת הדוגמאות הבולטות לכך היתה החלטתה של הוועדה המחוזית להגביה את המגדלים בכיכר אתרים ל 40 קומות, בעוד הולחו"ף אישרה במקום 25 קומות בלבד ואכן התקיים דיון נוסף בולחו"ף בעניין זה, בו נדחתה ההגבהה שאושרה ע"י הוועדה המחוזית ת"א.

לסיכום

215. לאור כל האמור והנטען בעתירה מתבקש כבוד בית המשפט להורות על מתן הסעדים שבראשה.
216. לעתירה זו מצורף תצהיר.

6.1.2025


עו"ד אורטל סנקר


עו"ד אלי בן ארי

ב"כ העותרים

תצהיר

אני הח"מ יעל דורי, בעל ת.ז. מס' 02259656/3 מרח' קרליבך 9 בתל אביב, לאחר שהוזהרתי כי עלי לומר את האמת, וכי אהיה צפויה לעונשים הקבועים בחוק אם לא אעשה כן, מצהירה בזאת בכתב כדלקמן:

1. שמי וכתובתי הם כנ"ל.
2. הנני מתכנתת ערים ואדריכלית נוף בהכשרתי ובמקצועי, ועובדת בעמותת "אדם טבע ודין" כראש תחום תכנון. בנוסף, אני מכהנת כנציגת הארגונים הסביבתיים בוועדה לשמירת הסביבה החופית, המשיבה 7 לעתירה זו, מאז שנת 2019.
3. הנני נותנת תצהיר זה לאימות העובדות המופיעות בעתירה **אדם טבע ודין ואח' נגד הוועדה המחוזית לתכנון ובניה דרום ואח'**, בעניין תכנית מפורטת מספר 603-0760389 "מלון חוף לידו – מגרש 17 א" וכן תכנית מפורטת מספר 603-0760116 "מלון חוף לידו – מגרש 100, רח' הטיילת, אשדוד".
4. הנני מאשרת כי העובדות, המתוארות בעתירה זו, נכונות למיטב ידיעתי, וזאת בהסתמך על הכשרתי וניסיוני לאורך השנים, היכרותי עם ההליכים נשוא העתירה, ומעורבותי רבת השנים בהליכים התכנוניים במוסדות התכנון השונים, ומתוקף תפקידי.
5. הנני להצהיר כי זה שמי, זו חתימתי ותוכן תצהירי אמת.

יעל דורי
ת.ז. 02259656/3



אישור

אני, עו"ד אורטל סנקר (מ.ר 75771) מאשרת בזאת כי 5.1.2025 הופיעה בפני יעל דורי המוכרת לי באופן אישי, ולאחר שהוזהרתי כי עליה להצהיר את האמת וכי תהיה צפויה לעונשים הקבועים בחוק אם לא תעשה כן, אישרה את נכונות ההצהרה הנ"ל וחתמה עליה.


אורטל סנקר, עו"ד