

**המבקשת:** אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה (ע.ר. 3-786-017-58)  
ע"י ב"כ עוה"ד ע. ברכה ו/או ש. לב-שרמן ו/או ק. הלפרן-מוסרי  
ו/או א. בן ארי ו/או א. רוזנבלום ו/או ד. טבצ'ניק ו/או ד. שלו ו/או א. אריאב  
רח' יהודה הלוי 48, ת.ד. 15, תל אביב, 61000  
טל': 03-5669939; פקס: 03-5669940

נגד-

**העותרת:** נייר חדרה בע"מ ח.צ. 52-0018383  
ע"י ב"כ פישר בכר חן וול אוריון ושות',  
מרח' דניאל פריש 3, תל אביב  
טל': 03-6944111; פקס: 03-6091116

נגד -

**המשיבים:** 1. שחף נהריה בע"מ  
ע"י ב"כ עוה"ד נעמי וייל  
מרח' הלל 18, ירושלים  
טל': 02-6251729; פקס: 02-6242877

2. הוועדה המקומית לתכנון ולבניה נהריה  
ע"י ב"כ עוה"ד אבי גולדהמר ושות'  
משד' פל-ים 2, חיפה 33095  
טל': 04-8626244; פקס: 04-8621533

3. הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה צפון

4. וועדת הערר מחוז צפון

5. השר להגנת הסביבה (משיב פורמאלי)  
המשיבים 3-5 ע"י ב"כ מפרקליטות המדינה מחוז צפון  
רח' גלבוע 9 נצרת עלית, 17000  
טל': 04-8634006-9; פקס: 04-8634011

### עמדת אדם טבע ודין כ"ידיד בית המשפט"

בהתאם להחלטת בית המשפט מיום 13.8.2013, מתכבדת אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה (להלן: "אט"ד" ו/או "אדם טבע ודין"), להגיש את עמדתה בשאלת תקפה של תכנית ג/4870 (להלן: "התכנית") והמשך קידומה לאור הנורמות המשפטיות והתכנוניות המקובלות כיום ובדגש על האינטרס הציבורי כבד המשקל בנוגע לשטח עליו חלה התכנית.

• העתק התכנית מצורף כנספח 1 לעתירה.

1. לאחר בדיקה מעמיקה ומקיפה של החומר הנוגע לתכנית ולהליכי אישורה, מסקנתה החד משמעית של אט"ד הינה כי התכנית נשוא העתירה, שאושרה לראשונה לפני למעלה מ- 20 שנה, עומדת בסתירה לתוכניות מתאר בעלות מדרג נורמטיבי גבוה יותר, ובניגוד להוראות הדין החלות כיום בכל הנוגע לתכנון בר קיימא בכלל ותכנון בסביבה החופית בפרט.

2. בנוסף לכך, הימנעות המשיבות מלדרוש הכנת תסקיר השפעה על הסביבה טרם הפקדת ואישור התכנית, כמתחייב מהוראת תמ"א 13 החלה בשטח זה, מהווה פגם מהותי ויסודי בהליך אישור התכנית שאמור להשליך על עצם תוקפה. בנוגע לכך יודגש, כפי שהובהר גם ע"י נציגת המשרד להגנת הסביבה (להלן: "המשרד להגנה"ס"), המהווה את הגורם בעל המומחיות הרבה ביותר בוועדה בנושאי הסביבה, כי ממצאי התסקיר חיוניים במקרה זה באופן מיוחד לאור קיומו של זיהום קרקע מתמשך בשטח התכנית, והצורך בניקויו כדי להבטיח את בריאות הציבור.

3. כמו כן, אישורם של פרטים מהותיים בתכנית במסגרת נספח בינוי ולא בתכנית הכוללת הוראות מפורטות, וזאת עוד באזור בעל רגישות כה גבוהה ובעל השלכות סביבתיות כה כבדות משקל, אינו עולה בקנה אחד עם דרישות חוק התכנון והבניה, הפרשנות שניתנה לו בפסיקה וכללי המנהל התקין. גם כאן אין המדובר בענין פורמלי בלבד, שכן אישור תכנית כזו מבלי לאפשר לגורמים המקצועיים הרלוונטיים ולציבור הרחב להציג את התייחסותו לפרטי התכנית ולהביע את עמדתו במסגרת הליך תכנון תקין הכולל גם שמיעת התנגדויות, פוגמת מהותית בהליך התכנון ומאיינת את תוקפו.

4. לאור האמור לעיל, ולאור ערכיותו הרבה של השטח נשוא התכנית, לדעת אדם טבע ודין, נדרש להביא את התכנית לבחינה מחדש, במסגרת תכנית מפורטת אשר תבחן את התכנית ע"פ הנורמות המקובלות כיום, המעניקות משקל רב יותר להיבטי איכות הסביבה ושמירת משאבי הנוף והטבע.

#### א. מבוא

1. העתירה דן עוסקת באישור תוקפה של תכנית ג/ 4870 (להלן: "התכנית") ע"י וועדת משנה של הוועדה המקומית לתכנון ובניה נהריה (להלן: "הוועדה המקומית" או "המשיבה מס' 2") ואישור "נספח בינוי", אשר הוצא מכוח התכנית, ע"י הוועדה המקומית וע"י הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז צפון (להלן: "הוועדה המחוזית" או "המשיבה מס' 3").

2. התכנית אושרה בשנת 1990 ופורסמה בילקוט הפרסומים ב 1.9.1994, קרי לפני כ - 19 שנה.

3. התכנית מהווה תיקון לתכנית מתאר נהריה מס' 851 ולתכנית מפורטת 3811 חוף צפוני נהריה.

4. התכנית שינתה את ייעוד הקרקע המקורי מ"תעשייה" ובמסגרתה ניתן להקים כ - 1,600 יחידות דיור ונופש בבנייה רוויה ובבנייה צמודת קרקע, מבני ציבור, מועדון ספורט פרטי וכן אזור תעשייה ומלאכה.

5. תקנון התכנית קובע כי תנאי להוצאת היתרי בניה בשטחי התכנית, הוא הכנת נספחי בינוי שונים, שיאושרו ע"י הוועדה המקומית, כמפורט להלן:

16. **תוראות בדבר נספח הבינוי** : תנאי להוצאת התרי בניה בשטחי התכנית הוא הכנת נספח בינוי מנחה בקנ"מ 1:1250 שיוגש לאישור הוועדה המקומית והוועדה המחוזית. כמו כן, יוכנו נספחי בינוי לאזורים השונים (ראה לעיל), לפי הנדרש, בקנ"מ 1:500 שיאושרו על ידי הוועדה המקומית. נספחי הבינוי יכללו תוראות בעניינים הבאים כולם או מקצתם :

16.1 המיקום, המפלסים, הצורה והמידות של הבניינים המוצעים, כולל פרטים בדבר שינוי חכנית מקומה לקומה.

16.2 המיקום, המפלסים והצורה של דרכים ושטחי חניה, לרבות עיצוב פני הקרקע כתוצאה מסלילה, וכן פרטים של מתקנים מיוחדים כגון מעברי מים, מובילי ניקוז (על קרקעי ותת קרקעי), גשרים, מעברים להולכי רגל מתחת או מעליהן וכדומה.

16.3 מפלסי הקרקע הסופית.

16.4 חומרי הבניה ושיטות הבניה של הקירות והגגות של הבניינים המוצעים.

6. כמו כן, קובעת התכנית סעיפים בדבר תוקפם של נספחי הבינוי והתכנית עצמה בזו הלשון :

**"ס' 17. תוקפו של נספח הבינוי :**

**תוקפו של נספח הבינוי, לרבות התוראות המילוליות המתייחסות אליו, הוא לתקופה של 5 שנים מיום אישורו. בתום תקופת תוקפו של נספח הבינוי, לא תותר בניה אלא לאחר דיון מחודש בנספח הקודם ואישורו מחדש או בהתאם לנספח בינוי חדש."**

**"ס' 25. מועד ביצוע התכנית :**

**המועד לביצוע תכנית זאת הינו עשר שנים מיום אישורה כחוק. תכניות מפורטות בתחום התכנית תוקפם בהתאם לסעיף 17 דלעיל. "**

7. השטח עליו חלה התכנית הינו שטח פתוח, אשר בעבר פעלו בו מפעלי תעשייה ובפרט מפעל דלתא.

8. מדובר בשטח בעל רגישות נופית וסביבתית גבוהה אשר מצדו המערבי, חוף הים ושמורת טבע, ומצדו הצפוני הגן הלאומי "אכזיב".

9. יתרה מזו, כפי שיפורט בהמשך, על שטח התכנית חלות תכניות מתאר ארציות ותכנית מתאר מחוזית המגדירות חלק ניכר מהשטחים שבתחומה כבעלי רגישות סביבתית שונות, כאשר מעל כולן חולשת תמ"א 35 המגדירה את השטח כ"**אזור בעל רגישות נופית סביבתית גבוהה**".

10. השטח הנדון הוא בעל ערכיות סביבתית גבוהה, גם לאור העובדה שהמדובר בחלק מרצף השטחים הפתוחים בחופו של הגליל המערבי, רצף אשר ההכרה בתרומתו בכלל ובפרט כאשר מדובר בכזה הצמוד לחוף הים ולאיכות החיים, הולכת וגוברת עם השנים.

11. ההכרה בחשיבותם של שטחים פתוחים רציפים, ובפרט כאלה הצמודים לחוף הים אף הביאה לשינוי גדול ביותר במרוצת השנים האחרונות בכל הקשור למדיניות השימור והפיתוח במרחב החופי. שינוי זה התחולל בין השאר כתוצאה מפעילות מתמשכת של הציבור הרחב וארגוני הסביבה, אשר הוביל לשינוי עמוק במודעות של מקבלי ההחלטות וגורמי הממשל, בכל הנוגע לערך הרב ולחשיבות הגדולה של חוף הים לאוכלוסיית המדינה.

12. בתחום התכנון, הדבר מוצא את ביטויו בין השאר בתמ"א 35 ובחוק לשמירה על הסביבה החופית, התשכ"ד-2004 (להלן: "חוק החופים"), כפי שיפורט להלן.

**ב. ההליכים הרלוונטיים שהתקיימו בפני גופי התכנון:**

1. ביום 11.03.2010 התקיים "דיון עקרוני" בפני ועדת משנה של הועדה המקומית לתכנון ובניה נהריה, בשאלת הרלוונטיות של תכנית ג/4870 לאור חלוף כ – 15 שנה מפרסומה ברשומות ולאור סעיפי פקיעת התוקף בתכנית.
2. העתק מפרוטוקול הדיון מצורף **כנספח 7** לנספחי העתירה.
3. בדיון לא נכחו נציגי המשרד להגנת הסביבה, נציג ארגוני איכות הסביבה כמו גם מספר רב של נציגי ממשלה וחברי וועדה.
4. בסכום הדיון, התקבלה החלטה לפיה :  
**"מדובר בתכנית רלבנטית ובעלת חשיבות להמשך פיתוח העיר, אשר משתלבת עם התכנון הקיים לפיתוח העיר".**
5. בפרוטוקול הדיון בוועדה מצויין כי :  
**"לוועדה ניתנו הסברים מפורטים בהתייחס לתוכן התוכנית. כן נפרסה בפני הועדה מערכת השיקולים שחשוב להביאם בחשבון טרם ההחלטה".**
6. יחד עם זאת, דבר מההסברים והשיקולים הנ"ל לא נכתב בפרוטוקול ולפיכך לא ניתן להעריך ולו באופן קלוש מה נאמר בישיבה זו, מה היו ההסברים שניתנו לחבריה ומה היו השיקולים שעמדו בפניה.
7. ע"פ בדיקה שערכה אט"ד, לא נמצא כי החלטה זו פורסמה בדרך כלשהיא.
8. ביום 05.05.2011 התכנסה פעם נוספת ועדת המשנה של הועדה המקומית לדיון המשך שמטרתו הצגה ואישור של תשריט "נספח בינוי" שהוגש ע"י חברת שחף נהריה (להלן: "היזם" או "המשיבה מס' 1").  
  - העתק מפרוטוקול הדיון מצורף **כנספח 9** לעתירה.
9. במהלך הדיון הציג היזם "סקר קרקע לנוכחות מזהמים" מיום 24.11.2010 שהוכן ע"י חברת "כימיק הנדסה ובטיחות בע"מ" (להלן: "החברה").
10. מהאמור בדיון עולה, כי החברה ביצעה את השלב הראשון של ההערכה הסביבתית ומסקנותיה העלו כי :  
  - קיימת הוכחה לנוכחות חומרים מסוכנים באתר.
  - מומלץ לבצע את השלב השני של הסקר כדי להעריך את סוג ורמת הזיהום באתר.
  - מומלץ לבצע דגימות גזי קרקע ודגימות קרקע במטרה לוודא שלא הייתה התפשטות של הזיהום הקיים בקרקע.
11. במסגרת הדו"ח שהוכן ע"י החברה הומלץ על תכנית להמשך טיפול הכוללת :  
  - הכנת תכנית דיגום ואישורה ע"י המשרד להגנת הסביבה.
  - ביצוע תכנית הדיגום לסקר הקרקע.
  - ביצוע ביקורת אבטחת איכות על עבודת השדה והמעבדה.
  - כתיבת דו"ח ביניים ודו"ח סופי לאישור המשרד להגנת הסביבה.
  - במידה וימצאו מוקדים מזהמים – טיפול בקרקע מזוהמת.
12. במסגרת הדיון, הביע מר גידי ברסלר, ראש אגף החופים במשרד להגנת הסביבה את עמדתו בנוגע לתכנית ולנספח הבינוי הנדון כדלקמן :

- מר גידי ברסלר :
1. מציען שלדברי מר אברי לכמן מהמשרד להגנת הסביבה, הקרקע חשודה כמזוהמת בפסולת אטבסט.
  2. מיקום התכנית מנותק מהעיר הקימת אין רצף פיתוח.
  3. מציע לסגת ולהרחיק את הבינוי, למרחק כ- 200 - 250 מ' מקו המים, תוך תיגבור זכויות, וליצור במרכז התכנית את הפארק העירוני הצפוני של נהריה. לפי התכנית המאושרת, החיבור לחוף הוא מקרי ותממי, אינו עומד בסטנדרט התכנון המקובל כיום בוועדה לשמירת הסביבה החופית.
  4. מציען כי ייתכן שיוברר שיש צורך בהוספת זכויות בינוי מאחר שהטיפול בקרקע הוא יקר.
  5. מציען שאיט מייצג את ה"ירוקים". לדבריו, המשרד להגנת הסביבה בעד פיתוח חוף ערוני במקום, לרמת בתי-קפה ומסעדות סביב הפארק הציבורי. לא שמירת טבע.
  6. למקט צמודי קרקע במיקום כזה בחוף, בשנת 2011, זהו בזבז משאב לאומי.
13. למען הנוחות נדגיש את המשפט המסכם לדבריו :
- "6. למקט צמודי קרקע במיקום כזה בחוף, בשנת 2011, זהו בזבז משאב לאומי."**
14. ע"פ עמדת אדריכל הוועדה הדיון נסב כולו רק בשאלה אם נספח הבינוי תואם את התכנית. כל שאלה שהועלתה בנושא משמעותי לדיון, כגון שאלתו של עו"ד סודאי לגבי הגורם שיפתח את התשתיות הציבוריות במקום, בוטלה ע"י מהנדס העיר בטענה ש"נושא הדיון הוא אישור תכנית הבינוי".
15. בתום הדיון התקבלה החלטה לפיה: "אין בשלב זה לעצור פרויקט זה. הוועדה מבינה שמדובר אך על אישור עפ"י תכנית מאושרת שאין לוועדה כל יכולת לשנותה אלא בדרך של תכנית חדשה **שבתהליך ארוך ותיגרום ליזם נזק ממוני**". (ההדגשה הוספה – א.א.).
16. ההחלטה התקבלה ברוב של 5 חברים והתנגד לה סגן ראש העיר וחבר הוועדה, אינג' אייל ויזר.
17. כנדרש ע"פ סעיף 16 לתקנון התכנית, התכנסה ביום 14.11.2011 גם הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז צפון, לדיון ב"תכנית הבינוי" כהגדרתו שם.
- העתק מפרוטוקול הדיון מצורף כנספח 10 לעתירה.
18. בהקדמה לדיון ציין מר אלכס שפול, מתכנן המחוז, כי מדובר בתכנית שהטיפול בה התחיל בשנת 80, תכנית מאושרת ו"דיי מפורטת" ובהמשך: **"אנו ממלאים את הדרישה דיון בתכנית בינוי ואני אומר דיון בתכנית בינוי"**.
19. במסגרת הדיון הני"ל עלתה בפעם הראשונה שאלת הסתירה בין התכנית לבין תכניות מתאר בעלת דרג נורמטיבי גבוהה יותר, כפי שיפורט בהרחבה בהמשך, המסמנות את חלקה הצפוני של התכנית בשטח של 81 דונם כשטח "גן לאומי".
20. חבר מועצת העיר נהריה, מר אייל ויזר, ציין בפני הוועדה המחוזית כי נכח בכל הדיונים הרלוונטיים לתכנית ולדבריו:
- "רוח הוועדה רוב חברי מועצה בעצמם בישיבה התנגדו לתכנית הזו. הסיבה שהמליצו בסוף בגלל שהופחדו שהעירייה תתבע אם יאשרו אותה".** (הכוונה כנראה אם לא יאשרו אותה – הח"מ)
21. במהלך הדיון ציין גם מר יוחנן דרום, נציג הארגונים הסביבתיים בוועדה המחוזית את הסתייגותו מהתכנית לאור הקרבה הרבה לגן הלאומי אכזיב, לנמל העתיק, מקווי ה-100 מטר וה-300 מטר מקו החוף וטוען:
- "אם מוסד תכנון לא מסוגל לעשות חשיבה מחדש, אז אני חושב שתפקוד שלמוסד תכנון הוא בעייתי"**.

22. הגב' דורית סלע, נציגת המשרד להגנה"ס ציינה את הבעייתיות הנובעת מהקרבה למפעלים המחזיקים חומרים רעילים מסוכנים והסכנה שלא ניתן יהיה לאשר להם היתר רעלים לאור הקרבה לאזור מגורים ומלונאות.

23. למרות ההסתייגויות שהושמעו ובניגוד לעמדתם של הגב' דורית סלע ומר יוחנן דרום, הוחלט לאשר את התכנית, בכפוף למספר תיקונים, מהנימוק שהתכנית צפויה לתת מענה לשטח המזוהם והמוזנח מזה שנים רבות, באמצעות מימון ע"י יזם פרטי.

24. הגב' סלע, נציגת המשיב 5 סברה כי יש להתנות הוצאת היתרי בנייה מכוח התכנית בהמצאת "מסמך סביבתי" מפורט הבודק את השלכות התכנית.

25. ואילו מר יוחנן דרום, הציע להגביל את הבינוי לחלקו המזרחי של השטח וסבר כי לא ניתן לאשר את התכנית ללא הסכמת המועצה לגנים לאומיים, שמורות טבע ואתרים לאומיים.

26. ע"פ בדיקה שערכה אט"ד, לא נמצא פרסום כלשהו גם להחלטות אלה.

27. העותרת הגישה ערר, אשר נדון ביום 21.04.2013 ונדחה ע"י ועדת הערר המחוזית בהחלטתה מיום 23.04.2013.

### ג. המצב התכנוני החל על שטח התכנית:

1. לנוחיותו של בית המשפט הנכבד מצורפת לעמדת אדם טבע ודין חו"ד של הגב' יעל דורי, ראש תחום תכנון באט"ד (להלן: "המתכנת"), **כנספח "א"**.

2. בחוות הדעת הנ"ל, מפרטת המתכנת את המצב התכנוני החל על התכנית הנדונה, כפי שיפורט בקצרה להלן:

### 3. תמ"א 8 - תכנית המתאר הארצית לשמורות טבע ולגנים לאומיים, אשר אושרה בשנת 1981:

3.1. תכנית המתאר הארצית לשמורות טבע ולגנים לאומיים מס' 8 (להלן: "תמ"א 8"), אשר מטרתה: "לאתר שטחים המיועדים היום או שייעודו בעתיד לשמש גנים לאומיים, שמורות טבע או שמורות נוף", מייעדת את כל חלקו הצפוני של השטח עליו חלה התכנית, בגודל של כ- 81 דונם, ל"גן לאומי".

• העתק מהוראות התמ"א מצ"ב **כנספח "ב"**.

3.2. לפי התמ"א הנ"ל, השטח נועד למעשה להוות חלק מהגן הלאומי אכזיב ומשמורת הטבע הנמצאת ממערב לתכנית.

3.3. התכנית קובעת בסעיפים 6-7 מנגנונים לשינוי ייעוד של שטח גן לאומי ושמורת טבע, בהתייעצות עם מועצת הגנים הלאומיים ושמורות טבע ו/או באישור המועצה הארצית לתכנון ובנייה.

3.4. הוראות מקבילות להוראות אלה ניתן למצוא גם בחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח – 1998 (להלן: "חוק הגנים הלאומיים").

3.5. בסעיף 1 לחוק הגנים הלאומיים הוגדר גן לאומי:

"גן לאומי" - שטח המשמש או המיועד לשמש לצרכי נופש לציבור בחיק הטבע או להנצחת ערכים שיש להם חשיבות היסטורית, ארכיאולוגית, אדריכלית, טבעית או נופית וכיוצא באלה, בין שנשאר בטבעו ובין שהותקן לשמש מטרות אלה ואשר שר הפנים הכריז עליו בהתאם להוראת סעיף 22 שהוא גן לאומי".

3.6. סעיף 25 לחוק הגנים הלאומיים, קובע כי :

"משאפשרה תכנית בדבר ייעודו של שטח כגן לאומי או כשמורת טבע, לא תיעשה באותו שטח פעולת בניה או כל פעולה אחרת שיש בה, לדעת הרשות, כדי לסכל את ייעודו של השטח כגן לאומי או כשמורת טבע, אלא באישור הרשות, כל עוד לא בוטל ייעודו כאמור."

3.7. למותר לציין כי כאשר מדובר בסיכול ייעודו של שטח מוגן על ידי פעולת בניה, אין הכוונה רק לסיכול יעוד השטח כולו ככה (לעיתים המדובר בשטחים רחבי ידיים), ודי בכך שהסיכול יכלול רק חלק מן השטח.

3.8. יחד עם זאת, לפי ברור שערכה המתכננת, לא נמצא כי התקיים כל דיון במועצת הגנים הלאומיים ושמורות הטבע בדבר שינוי הייעוד לאותו שטח בן 81 הדונם וכן לא ניתנה כל הקלה ע"י המועצה הארצית לתכנון ובניה לשינוי הייעוד הנ"ל.

3.9. מהאמור לעיל עולה כי שטח של למעלה מרבע משטח התכנית, אמור היה להיוותר ע"פ תמ"א 8, שהייתה בתוקף בעת אישורה של התכנית, כשטח פתוח, מוגן, שיעמוד לרשות הציבור לפי ייעודו כ"גן לאומי"!

#### 4. תמ"א 13 – תכנית המתאר הארצית לפי היס התיכון, אשר אושרה בשנת 1983:

4.1. תמ"א 13 הסדירה לראשונה בראיה כוללת את כל שימושי הקרקע המבוקשים בחופים וקבעה כללים ומגבלות באשר ליישומם. עקב העובדה שהתכנית אושרה בשנת 1983, חלו מאז אישורה שינויים רבים, הן ביחס הציבור והרשויות לחופים והן בניגודים בין שימושי הקרקע המתוכננים על החופים.

• העתק מהוראות התמ"א מצ"ב כנספח "ג".

4.2. ע"פ תמ"א 13, חלקה הצפוני של התכנית בשטח של כ – 15 דונם מוגדר כ"שטח ציבורי פתוח" ואילו יתרת השטח מוגדר כשטח המיועד ל"תעשייה" כפי שקבעה תכנית המתאר המקומית לנהריה מס' 851 שקדמה לתכנית הנדונה.

4.3. במסגרת השטח המוגדר בתמ"א 13 כ"שטח ציבורי פתוח" נקבעו בתכנית הנדונה ייעודים למלונאות, לדרך ולמוסד ציבורי, קרי ייעודים הסותרים את הייעוד הקבוע בתמ"א, וזאת בניגוד לסעיפים 13 ו – 16 לתמ"א המפורטים להלן :

4.4. סעיף 13 לתכנית קובע :

"מקום ששטח פלוני מוגדר בסעיף 8 על ידי יעודו או הוראות כיוצא באלה, יהיו השימושים שלהם נועד השטח כאמור בהגדרה – ואלה בלבד – השימושים המותרים בו."

4.5. סעיף 16 לתכנית קובע :

**"בתכנית מתאר מקומית או בתכנית מפורטת מותר לקבוע שבשטח ציבורי פתוח ניתן לתת היתרי בניה אם הדבר זרוש להגשמת המטרות האחרות שלהן ישמש השטח הציבורי הפתוח; לא נקבע כך – אסורה הבניה בשטח ציבורי פתוח".**

- 4.6. במהלך הדיונים שהתקיימו בפני וועדות התכנון, עלתה שאלת כניסתה של התכנית לתחום חוף הים הנמדד במרחק 100 מטר מקו החוף, אך לא עלתה כלל שאלת הבנייה בתחום השטח המוגדר כ"שטח ציבורי פתוח".
- 4.7. כאמור בעמ' 9 לחו"ד המתכננת, סעיף 17 לתמ"א קובע אמנם סעיף גמישות, המתיר סטיות מסיימות מהתמ"א במסגרת תכנית מתאר מקומית או מפורטת והקובע את דינם של אי דיוקים בקנה מידה, אך סעיף זה לא חל בענייננו:
- 4.8. כעולה מדברי המתכננת, במקרה זה לא מדובר בסטייה קטנה בקנה מידה העשויה לנבוע מהתנאים הטופוגרפיים של השטח שאינם מאפשרים מדידה מדויקת.
- 4.9. בנוסף לכך, הרישא של הסעיף, אמנם מאפשרת שינוי במיקומו המדויק, גודלו וגבולותיו של השצ"פ, אך היא אינה מאפשרת התעלמות מוחלטת ממנו כפי שנעשה במקרה זה, כאשר השטח מיועד, כאמור, למלונאות, דרך ומוסד ציבורי.
- 4.10. במהלך הדיון בפני המשיבה 3, הוצא אמנם אחד המגרשים החופף לשצ"פ והמיועד לבית מלון מנספח הבינוי, אולם בכך אין כדי לרפא את הסתירות לתמ"א 13.
- 4.11. ראשית, במסגרת הדיון בהחלטה זו לא נדונה כלל חפיפת השטח לתמ"א 13 על כל המשמעויות העולות ממנה ולא נקבע באופן מוחלט כי השטח יוגדר כשצ"פ ע"פ הייעוד הקבוע בתמ"א.
- 4.12. יתר על כן, כמפורט בחוה"ד של המתכננת וכפי שיפורט בהרחבה המשך, תמ"א 13 קבעה סייגים לבחינת כל פיתוח המוצע בקרבת הים לאורך חופי הים התיכון ובפרט חובה להכין תסקיר השפעה על הסביבה או מסמך סביבתי אחר.
- 4.13. הן במסגרת אישור התכנית והן במסגרת הדיונים באישורה מחדש ובאישור נספח הבינוי, לא נדרשה כלל הכנת תסקיר השפעה על הסביבה, ואף חמור מזאת, נפסלה דרישתה של נציגת המשרד להגנת הסביבה להתנות את הוצאת היתרי הבנייה מכוח התכנית בהמצאת מסמך סביבתי מקיף!
- 4.14. מכל האמור לעיל עולה כי גם בנוגע לתמ"א 13, אושרו התכנית ונספח הבנייה מכוחה, בסתירה ובניגוד לתכנית בעלת מדרג נורמטיבי גבוה ממנה, שעמדה בתוקף בעת אישורה וזאת ללא כל נימוק ו/או הסבר מתקבל על הדעת.

**5. תמ"א 35 – תכנית מתאר ארצית לבניה, לפיתוח ולשימור, אשר אושרה בשנת 2005 :**

- 5.1. תכנית המתאר הארצית המשולבת לבניה, לפיתוח ולשימור מס' 35 (להלן: "תמ"א 35"), אשר אושרה ב- 27.11.2005 הינה התכנית רמת הדרג ביותר החלה כיום במדינת ישראל ומהווה את התכנית העיקרית לעיצוב דמותה של הארץ לעשרות השנים הבאות. "התכנית קובעת באופן המעודכן ביותר את פניה של הארץ כיום ובעתיד ומבוססת על עקרונות של חיזוק הערים ושמירה על שטחים פתוחים".



5.2. הוראותיה של תמ"א זו, הן המשפיעות ביותר על הכנת תכניות המתאר המחוזיות והמקומיות החדשות בכלל, ובאזורים בעלי רגישות נופית סביבתית מיוחדת, בפרט. וכך נקבע בתכנית:

### 3. מטרות התכנית

- א. מתן מענה תכנוני לצורכי הבנייה והפיתוח של מדינת ישראל, תוך הכוונת עיקר הפיתוח למרקמים העירוניים וצמצום תופעת הפרבור.
- ב. ארגון המרחב של ישראל תוך הבחנה בין חמישה סוגי מרקמים (אזורים מוטי פיתוח לעומת אזורים מוטי שימור), גיבוש השטחים המעויירים בארבעה מרחבים מטרופוליניים והדגשת עקרון הרצף של השטחים הפתוחים.

5.3. תמ"א 35, אמנם אינה חלה על תכניות שקדמו לה כמו התכנית נשוא העתירה, אולם אין להתעלם ממסריה וממגמות התכנון אותן היא באה לקדם, מגמות האמורות להוות מקור פרשני בעל חשיבות עליונה בכל הנוגע לתוקף התכנית הנדונה ואישור נספח הבינוי מכוחה.

5.4. התמ"א מכילה הוראות בדבר תכנון לטווח ארוך, שנועדו לאזן את המתח שבין מתן מענה לצרכי פיתוח לבין השמירה על שטחים פתוחים, ערכי טבע, נוף ומורשת. הוראות אלה חלות על כל תחום התכנית:

### 6. הוראות תכנון כלליות

ההוראות המפורטות בסעי' 6.1 – 6.5 יחולו על כל תחום התכנית, אלא אם נאמר במפורש אחרת.

#### 6.1 פיתוח צמוד דופן

- 6.1.1 תכנית מתאר מחוזית לתוספת שטח לפיתוח תופקד רק אם תוספת השטח לפיתוח היא צמודת דופן לשטח בתחום אותו מרקם המיועד לפיתוח בתכנית מתאר מחוזית תקפה או בתכנית מתאר מחוזית כוללת מופקדת.
- 6.1.2 על אף האמור בסעיף 6.1.1 רשאי מוסד תכנון להפקיד תכנית מתאר מחוזית לתוספת שטח לפיתוח שאינה צמודת דופן אם התקיים אחד מהתנאים הבאים:

6.1.3 על אף האמור בסעיפים 7.4.2 ו-7.5.2, במקרים חריגים רשאי מוסד תכנון להפקיד תכנית מקומית הכוללת תוספת שטח לבינוי אף אם אינה צמודת דופן לשטח המיועד לבינוי באותו מרקם אם התקיימו התנאים הבאים:

1. המטרות והשימושים של תוספת השטח לבינוי מחייבים את מיקומה בשטח הפתוח.
2. התכנית תואמת לקבוע בתכנית מתאר מחוזית.
3. מוסד התכנון שוכנע שהבינוי המוצע ובכלל זה שטחו, גובהו, ועיצובו משתלבים באופי הסביבה ואינם פוגעים בערכי טבע, חקלאות, נוף ומורשת וברציפות השטחים הפתוחים.
4. הובטח קיומה של התשתית ההנדסית הנדרשת לצורך התכנית, לרבות נגישות.
5. קבע מוסד תכנון בהוראות התכנית כי שימוש אחר במבנה, שלא למטרה ולייעוד שנקבעו, יהווה סטייה ניכרת.
6. נימק מוסד תכנון את החלטתו.
7. התקבל אישור המועצה הארצית.

## **6.2 שמירה על רצף שטחים פתוחים ועל שטחים בעלי רגישות נופית - סביבתית**

6.2.1 תכנית מתאר מחוזית לתוספת שטח לפיתוח תופקד רק אם התקיימו התנאים הבאים:

1. נשמר ככל האפשר רצף השטחים הפתוחים בתוך אזור התכנון בו מצויה התכנית ובאזורי תכנון גובלים.
2. התוספת ממוקמת, ככל האפשר, בשטחים שאינם בעלי רגישות נופית סביבתית גבוהה ואשר ערכם החקלאי שולי.

6.2.2 הוראות סעיף 6.2.1 יחולו בשינויים המחויבים גם על תכנית מקומית שניתן לאשרה על פי הוראות הגמישות שנקבעו בתכנית המתאר המחוזית.

5.5 בכל הנוגע למקרה הנדון, חלות מגבלות אלה ואף מגבלות רבות יותר על שטח התכנית לאור ערכו הנופי סביבתי הגבוהה של האזור עליו היא חלה ע"פ התמ"א.

5.6 ע"פ הוראות התמ"א, הארץ מחולקת לחמישה סוגי מרקמים, ממרקם עירוני, המאפשר פיתוח במגבלות מועטות, דרך כפרי ועד מרקם חופי, שהינו הרגיש ביותר.

5.7 כוונת עורכי התכנית באשר למכלולים הנופיים הייתה ברורה – מתן הגנה שאינה קיימת בתמ"אות אחרות, העוסקות בשטחים פתוחים, כך שישמר רצף של שטחים פתוחים מסוגים שונים והמרחב יותר ציבורי.

5.8 כעולה מחו"ד המתכנת, בעמ' 4 לחו"ד, בתשריט ייעודי הקרקע, **מגדירה תמ"א 35 כמחצית משטח התכנית, בחלקה הצפוני, כאזור ב"מרקם חופי" כחלק מהמרקם המכיל את הגן הלאומי ושמות הטבע אכזיב**, בעוד שחצייה הדרומי של התכנית הוגדר כמרקם עירוני, כהמשך של העיר נהריה.

5.9 **המרקם החופי הוא סוג המרקם שהוגדר בתמ"א 35 כמרקם בעל רמת השימור הבוהה ביותר**. מטרת מרקם זה היא:

"לשמר את החופים הפתוחים ואת העורף החופי – כפרי. מיועד להישאר פתוח ברובו באופן המבטיח את גישת הציבור את החוף ומעבר לאורכו. תכנון ופיתוח במרקם ייעשה בזיקה נופית ותפקודית לים, לחוף ולשטח הפתוח העורפי,

ויבטיח את שילובם המוגבל והזהיר בערכי המרקם". (ההדגשה אינה במקור – הח"מ)

5.10. על מרקם זה חלות מגבלות שונות, כמפורט בעמ' 5 לחו"ד המתכנת, שהמרכזית בהן, גם ע"פ הוראות אלה, היא החובה להפקיד בשטח זה תכנית בינוי רק אם השטח הוא "צמוד דופן" לבינוי בתכנית תקפה.

5.11. בנוסף לכך, כל השטח המצוי בתחום התכנית, לרבות השטח המוגדר כמרקם עירוני, מסומן בתשריט ההנחיות הסביבתיות כ"אזור בעל רגישות נופית סביבתית גבוהה". המיועד ע"פ סעיף 10 לתמ"א "לשמור על משאבי הקרקע, המים והאוויר תוך פיתוח זהיר ומבוקר המשתלב בסביבתו".

5.12. סימון זה, מעיד על רגישותו הרבה של שטח התכנית כולה, וגם לאור סימון זה, חלות עליו מגבלות קודם לאישור תכניות בנייה בתחומו, כמפורט בעמ' 6-7 לחו"ד המתכנת, ובעיקר הגשת מסמך נופי – סביבתי למוסד התכנון.

5.13. מטרת המסמך הנופי – סביבתי היא לבחון את תכונות השטח, השפעות מימוש התכנית על השטח וסביבתו, הדרכים למזער את הפגיעה, וחשוב מכל – חלופות תכנוניות "ככל הניתן גם בשטחים שאינם ברגישות נופית סביבתית".

5.14. מכל האמור לעיל עולה כי התכנית ונספח הבינוי שהוכן מכוחה, אינם עולים בקנה אחד עם הוראות תמ"א 35, הן מבחינת עצם הפיתוח במרחב החופי, הן בשל ניתוקו המוחלט של השטח מהעיר נהריה, הן בשל היעדר התייחסות לפגיעה במכלול השטח הפתוח והן בשל מחסורו הבולט של תסקיר השפעה על הסביבה או נספח נופי.

5.15. כאמור, תמ"א 35 אושרה לאחר אישורה של התכנית נשוא העתירה ולכן הוראותיה אינן חלות עליה, לכאורה. יחד עם זאת, לאור העובדה שתכנית מתאר זו מהווה את מסמך עקרונות התכנון בעל החשיבות הגבוהה ביותר כיום, יש ללמוד מהוראותיה ולנסות לפרש וליישם את התכנית לאורה.

## 6. תמ"מ 9/2 – תכנית המתאר המחוזית של מחוז צפון, אשר אושרה בשנת 2007:

6.1. תכנית המתאר המחוזית של מחוז צפון, (להלן: "תמ"מ 9/2" או "התמ"מ") אמנם אושרה אף היא לאחר אישורה של התכנית נשוא העתירה, בשנת 2007, אך בדומה לתמ"מ 35, מדובר בתכנית גבוהה יותר בהיררכיה הנורמטיבית, אשר מהווה גם היא מקור חשוב להבנת התאמת התכנית לתפיסה התכנונית העכשווית בתחום המרחב שאליו היא משתייכת.

6.2. כאמור בעמ' 14 לחו"ד של המתכנת, תמ"מ 9/2 אימצה לתוכה את ייעודו של השטח המצוי בצפון התכנית כפי שנקבע בתמ"מ 8, כשטח המיועד לגן הלאומי. בנוסף לכך קבעה התמ"מ עשרות דונמים נוספים בחלקה המרכזי של התכנית כשטח "נוף חקלאי/פתוח". רק חלקה הדרומי של התכנית נכלל בייעוד ל"פיתוח עירוני" התואם את התכנון הקבוע בתכנית.

6.3. בהתאם לייעודים אלה קבעה התמ"מ בתשריט ההנחיות הסביבתיות את רמת רגישותם של כל תאי השטח לפיתוח כדלקמן:

- השטח המוגדר כ"גן לאומי" קבל הגנה גבוהה והוגדר כ"שטח מוגן מפיתוח";

- חלקה המרכזי של התכנית המוגדר כ"שטח חקלאי/פתוח" הינו בהתאם, "שטח לשימוש קרקע מוגדר";
- חלקה הדרומי של התכנית, השטח המיועד ל"פיתוח עירוני", מוגדר כ"שטח ללא מגבלות סביבתיות".

6.4. כמפורט בעמ' 15-16 לחו"ד המתכננת, על למעלה ממחצית משטח התכנית, חלות הגבלות פיתוח חמורות ובפרט בכל הנוגע לשטח של 81 דונם שבתחומו לא ניתן כלל לשנות ייעוד, אף לא באישור המועצה הארצית לתכנון ובניה, שכן הוא כלול ותואם את השטח המוגדר ע"י תמ"א 8.

#### ד. הפאן המשפטי:

7. לעמדת אדם טבע ודין וכפי שהוצג לעיל, התכנית נשוא העתירה שאושרה לפני למעלה מ- 20 שנה ונספח הבינוי שהוצא מכוחה, עומדים בסתירה לתכניות מתאר ארציות החלות עליה ולתכנית המתאר המחוזית החלה עליה.
8. כמו כן, התכנית והנספח מכוחה הוצאו ללא תסקיר השפעה על הסביבה וקודמו בהליך שאינו עולה בקנה אחד עם חוק התכנון והבנייה ומטרותיו.
9. לפיכך, ולאור רגישותו הגבוהה של השטח נשוא התכנית, מן הראוי כי התכנית תיבחן מחדש ע"פ הנורמות המשפטיות והתכנוניות וע"פ השקפת העולם הנוכחית, לרבות זו הבאה לידי ביטוי בחוק שמירת הסביבה החופית, תשס"ד – 2004 (להלן: "חוק החופים").

#### הוראות חוק החופים ונפקותם על התכנית

10. חוק החופים משקף את התפישה העדכנית והמתקדמת להגנה על הסביבה החופית כולה. מודגשת בו חשיבותם של חופי הים התיכון והסביבה החופית לציבור בכללותו, ולאור כך נקבעו מטרות החוק בסעיף 1, כדלקמן:

"(1) להגן על הסביבה החופית ואוצרות הטבע והמורשת שבה, לשקמם ולשמרם כמשאב בעל ערכים ייחודיים וכן למנוע ולצמצם במידת האפשר פגיעה בהם;

(2) לשמור את הסביבה החופית והחול החופי לתועלת ולהנאת הציבור, ולדורות הבאים;

(3) לקבוע עקרונות והגבלות לניהול, לפיתוח ולשימוש בני קיימא של הסביבה החופית."

11. בסעיף 2 מגדיר חוק החופים את "הסביבה החופית" עליה הוא נועד להגן:

"תחום של 300 מטר שיימדד מקו החוף של הים התיכון מקו החוף של ים סוף או מקו החוף של ים כנרת, לפי העניין, לכיוון היבשה וכן התחום שיימדד מקו החוף של הים התיכון או מקו החוף של ים סוף, לפי העניין, לכיוון הים עד סוף מימי החופין, ולעניין ים כנרת – כל תחום ים כנרת, והכל לרבות, ביבשה – פני הקרקע ותת הקרקע, בים – קרקעית הים ותת הקרקעית, וכן משאבי הטבע והנוף, וערכי הטבע והמורשת, ועתיקות כהגדרתן בחוק העתיקות, שבהם ומעליהם."

12. התכנית הנדונה, כוללת בחלקה המערבי בנייה בתחום 300 המטרים של "הסביבה החופית" ולכן עומדת בניגוד לחוק החופים.

13. בהתאם להוראות החוק, תוקן חוק התכנון והבניה תשכ"ה-1965 (להלן: "חוק התכנון והבניה") והוקמה, ליד המועצה הארצית לתכנון ובניה, ועדה לשמירת הסיבה החופית (להלן: "הולחו"ף").

14. סעיף 21(4) (7) (ב) לחוק החופים וסעיף 7 (ב) לתוספת השנייה לחוק התכנון והבניה, בהתאם, קובעים כי:

"לא תאשר הועדה לשמירת הסביבה החופית, תכנית או היתר הטעונים אישורה בתחום חוף הים, אלא לאחר שבחנה את ההצדקה באישורם אל מול ההכרה בערך של השמירה וצמצום הפגיעה בסביבה החופית לתועלת הציבור ולהנאתו ובערך של שמירת ערכי הטבע, הנוף והמורשת, ובאופן שלא יהיה בו כדי לגרום לפגיעה במידה העולה על הנדרש בזכות הציבור למעבר חופשי לאורך תחום חוף הים ותקבע, ככל הנדרש וככל האפשר, את האמצעים הנדרשים כדי לצמצם את הפגיעה בסביבה חופית וכדי לשקם את הפגיעה בסביבה החופית, אם תיגרם פגיעה כאמור" (ההדגשה אינה במקור – הח"מ)

15. סמכויותיה וחובותיה של הולחו"ף, כאמור לעיל, רלוונטיות במיוחד לעניין שטח התכנית, נשוא עתירה זו, שהרי מדובר בשטח פתוח אשר מחייב את הולחו"ף ליתן העדפה לשמירתו ככזה. וזו לשון החוק (ס' 21(4)(7)(ג)):

"הועדה תפעיל את שיקול דעתה בהתאם לסעיפים (א) ו-(ב) תוך אבחנה בין שטחים בנויים לשטחים פתוחים ומתוך דגש על שמירת השטחים הפתוחים בתחום הסביבה החופית."

16. סעיף 20 לחוק החופים אמנם קובע כי אין בהוראות החוק לפגוע ב:  
"תכנית שהיא בת תוקף ערב יום התחילה, וכל עוד התכנית בת תוקף או תכנית מפורטת המקיימת את כל הוראותיה של תכנית מיתאר מקומית שהיא בת תוקף כאמור;"

17. אולם בענייננו, לאור האמור בסעיף 25 לתכנית, לא ברי כי התכנית הנדונה היא אכן בת תוקף.

18. יתרה מזאת, לעמדת אדם טבע ודין, עצם השאלה בדבר תוקפה של התכנית והמשך קידומה באמצעות "נספח הבינוי" הן שאלות שחובה היה לבחון לאור השינוי המהותי שנבע הן מחקיקתו של חוק החופים והן מהשינוי בתכניות הסטטוטוריות החלות עליה בכל הנוגע להגנה המוגברת על חופי הים והסביבה החופית כמשאב טבע נגיש לציבור הרחב.

19. על הלך הרוח ההולך ומתחזק בנושא זה ניתן ללמוד גם מקידומה של הצעת חוק לתיקון חוק החופים אשר זכתה לתמיכה נרחבת של חברי כנסת ועברה אישור בועדת שרים לענייני חקיקה בחודש יולי 2012, במסגרת המושב האחרון של הכנסת ה-18.

20. המדובר בהצעת החוק לשמירת הסביבה החופית (תיקון - התאמת תכניות ישנות), התשע"ב-2012, הקובעת כי היתר בניה שיתבקש מכח תכנית שחלפו שמונה שנים מהיום שניתן לה תוקף, יהיה כפוף לבחינה נוספת של הוועדה לשמירה על הסביבה החופית במשרד הפנים (להלן: "הולחו"ף"). הצעת חוק זו ממחישה את הרצון להרחיב את ההגנה על החופים באמצעות התאמתן של תכניות מאושרות ישנות לתפישה העדכנית.

21. הצעה זו, עתידה לתת מענה לבעיות הנובעות מיישום תכניות כגון התכנית נשוא העתירה, במועד בו הנסיבות המשפטיות והתכנוניות אינן מאפשרות את יישומה.
- העתק מהצעת החוק כפי שאושרה לקריאה טרומית בועדת שרים לענייני חקיקה ביום 15 יולי 2012, מצ"ב **כנספח "ד"**.
22. לא יכול להיות ספק, כי אילו הייתה התכנית עומדת לבחינה ע"פ הקריטריונים המפורטים בחוק החופים, ספק אם הייתה מאושרת בכלל, ובפרט במתכונתה הנוכחית, שכן לא ניתן למצוא כל הצדקה לאישור בנייה של בתים צמודי קרקע בתחום "הסביבה החופית", המצמצמים באופן משמעותי את המרחב הפתוח ומגבילים את ההנאה ממנו רק לבעלי אותן יחידות דיור המתגוררים במקום.
23. לעמדת אט"ד, הגם שחוק החופים אושר במועד מאוחר לתכנית, הרי שיש לראות בו את הנורמה המנחה שלאורה יש לפרש את שאלת תוקף התכנית, הנספח התכנוני וההוראות התכנוניות העומדות בבסיסם.

### חשיבותו של תסקיר השפעה על הסביבה

24. לעמדת אדם טבע ודין, העובדה שהתכנית נשוא העתירה ונספח הבינוי מכוחה, אושרו ללא תסקיר השפעה על הסביבה או מסמך נופי – סביבתי סטטוטורי אחר, מהווה פגם מהותי ביותר בתכנית שיש בו כדי לאיין את תוקפה.
25. **לאור תחולתה של תמ"א 13 על כל שטח התכנית, חלה חובה להכנת תסקיר השפעה על הסביבה, עוד במועד אישורה של התכנית.**
26. לעמדת אט"ד, חובה זו חלה גם מכוח תקנות התכנון והבנייה (תסקירי השפעה על הסביבה) התשמ"ב – 1982 (להלן: "התקנות הישנות"), שהיו בתוקף בעת אישורה.
27. **גם במסגרת הדיונים המאוחרים שהתקיימו בשאלת תוקפה של התכנית ונספח הבינוי, לא נדרשה עריכת תסקיר כתנאי להמשך קידום התכנית ואף הייתה התעלמות מוחלטת מהחובה להכינו, מדרישות המשרד להגנת הסביבה, מחוסר המידע המצוי בידי גופי התכנון ומהמצב המסוכן העלול להיגרם עקב כך.**
28. כמפורט לעיל במהלך הדיון בפני הועדה המקומית ביום 05.05.2011 בו אושר נספח הבינוי מכוח התכנית, הציג היזם "סקר קרקע לנוכחות מזהמים" מיום 24.11.2010 שהוכן ע"י חברת "כימיק הנדסה ובטיחות בע"מ" (להלן: "החברה").
29. השלב הראשון בסקר הנ"ל העלה כי: **"קיימת הוכחה לנוכחות חומרים מסוכנים באתר"**
30. בנוסף לכך, הובהר ע"י נציג המשרד להגנת הסביבה כי: **"הקרקע חשודה כמזוהמת בפסולת אסבסט"**.
31. כמפורט בעמ' 9-10 לחוו"ד המתכנתת, סעיף 12 לתמ"א 13 קובע הגבלות מיוחדות על שטחים בתחום התכנית ובפרט כי לא ידונו בתכנית מתאר מחוזית, בתכנית מתאר מקומית ובתכנית מפורטת, ללא תסקיר השפעה על הסביבה. וזו לשון הסעיף:

"1) לא ידונו בתכנית מתאר מחוזית ובתכנית מתאר מקומית (בסעיף זה – תכנית מתאר) שיחולו על שטחים כאמור ובמידה שיחולו, ולא יחליטו בהן אלא אם הוכנו והוגשו למוסדות התכנון הנוגעים לדבר כל אלה:

תזכיר מפורט של התנאים המקומיים, לרבות השלכות השימושים, הקיימים על החוף ;  
סקרים וניתוח ההצעות שבתכנית ;  
תסקיר השפעה על הסביבה ;  
סקר חופים מפורט, לרבות סקר זרמים בים ;  
סקר והצעה תכנונית בדבר דרכי גישה ;  
סקר המערכות של תשתית הסביבה והשלכת על האתר של אותה תכנית מתאר ;  
הצעת תשתית מתאימה לשימושים המפורטים באותה תכנית מתאר."

"(2) לא ידונו בתכנית מפורטת שתחול על שטחים כאמור, ובמידה שתחול, ולא יחליטו בה, אלא אם יוכנו ויוגשו לוועדה המקומית ולוועדה המחוזית תסקיר השפעה על הסביבה, ואם נושא התכנית הוא פיתוח של שמורת חוף – גם תזכיר מפורט של התנאים המקומיים וסקרים וניתוח ההצעות שבאותה תכנית;"

"(3) על תסקיר ההשפעה על הסביבה לפי סעיף זה יחולו תקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשמ"ב-1982 כאילו הם תסקירים שיש להכניס ולצרפם לפי תקנה 2(ב) לתקנות האמורות;"

32. אכן, כמפורט בעמ' 11 לחו"ד המתכנתת, בנסיבות מיוחדות קובעת התמ"א פטור מהכנת תסקיר :  
א. כאשר השטחים הכלולים בתכנית מרוחקים מקו החוף מרחק 200 מטר ויותר, מצב שבבירור אינו חל במקרה דנן ;  
ב. לאחר קבלת חו"ד נציג השר להגנת הסביבה. חו"ד כאמור לא הוגשה, ככל הידוע לאדם טבע ודין, בעת הדיונים בתכנית ובכל מקרה, **פטור מהכנת תסקיר במקרה דנן הינו בלתי סביר בעליל כפי שיפורט להלן.**

33. בנוסף לחובה ע"פ תמ"א 13, נקבעה בתקנות הישנות, שהיו תקפות בעת אישורה והפקדתה של התכנית, חובת הגשת תסקיר וסמכות לדרישת תסקיר, כמפורט להלן :

#### **חובת הגשת תסקיר**

2. (א) לא ידון מוסד תכנון בתכנית מסוג התכניות המנויות בתקנת משנה (ב) ולא יחליט בתכנית כאמור, אלא אם הוכן וצורף לתכנית תסקיר השפעה על הסביבה.

(ב) ואלה סוגי התכניות :

(1) תחנות כוח, שדות תעופה, נמלים ואתרים לסילוק פסולת רעילה ;

(2) מינחותים, מעגנים, עורקי אספקת המים הארצית, סכרים ואגמי אגירה, מפעלים לטיהור שפכים, אתרי כרייה וחציבה, אתרים לסילוק פסולת מוצקה, אשר המועצה הארצית או הוועדה המחוזית הדנה בתכניות אלה סבורה כי לפעילותן תהיה השפעה סביבתית ניכרת החורגת מעבר לתחום המקומי ;

#### **סמכות לדרוש הגשת תסקיר**

3. בנוסף לאמור בתקנה 2, רשאי נציגו של שר במוסד תכנון או מוסד תכנון שהוגשה לו תכנית שלדעתו יש בביצועה כדי להשפיע השפעה ניכרת על הסביבה, לדרוש כי מגיש התכנית יכין תסקיר ויגישו למוסד התכנון בנוסף למסמכי התכנית שהגיש ; דרישה להגשת תסקיר כאמור יכול שתינתן בכל שלבי הטיפול בתכנית טרם אישורה.

34. לעמדת אט"ד, מאחר ובשטח התכנית קיימים והיו קיימים ביתר שאת בעת אישור התכנית חומרים מסוכנים ופסולת אסבסט, חלה חובה גם מכוח התקנות להכין תסקיר השפעה על הסביבה שכן מדובר ב"אתר לסילוק פסולת רעילה".

35. כך אף נקבע במפורש בעתמ (חי') 166/98 העמותה למען איכות הסביבה והחיים בנהריה נ' עיריית נהריה, תשנז (1) 461 (9.8.1998) (להלן: "פס"ד מדינת הילדים") מפי כבוד השופטת ש' וסרקרוג:

"וכאשר ברור באופן חד-משמעי, כי גם אתר הפרויקט ישמש אתר קבורה לאסבסט, יש לראות את המקום כנכלל בגדר של "אתר לסילוק פסולת" ואין מקום להבחנה, במקרה זה, בין אתר אליו מובאת הפסולת לבין אתר שממנו הוצאה הפסולת, מאחר שמדובר באתר, ששם נותרת פסולת ובכמויות לא מבוטלות".

36. ובהמשך לכך:

"המסקנה המתבקשת מן האמור, לדעתי היא, כי קיימת חובה במקרה זה, הן מכוח התקנות והן מאופיו של המקום והתכנית".

37. פסה"ד הנ"ל עסק בהתנהלותן של עיריית נהריה, הוועדה המקומית לתכנון ובניה – נהריה והוועדה המחוזית לתכנון ובניה – חיפה, אשר יחדיו ניסו לקדם פיתוח ובניה בשטח לאורך חוף ימה של נהריה, בו התגלה במהלך החפירות אסבסט שנקבר במקום.

38. העותרות באותו מקרה וביניהן גם אדם טבע ודין, פנו לבית המשפט על מנת שיורה למוסדות התכנון ולעיריית נהריה לחדול מעבודותיהן ולבצע תסקיר השפעה על הסביבה בהתאם להוראות המשרד להגנת הסביבה, וזאת לאור הסכנה הבריאותית החמורה אשר טמונה בהפעלת פארק לילדים בשטח בו הם עתידים להיחשף לאסבסט.

39. בית המשפט קיבל את העתירה והורה על ביטול הפקדת התכנית עד להכנת תסקיר השפעה על הסביבה ודבריו יפים גם לענייננו:

"לכן יש להורות על תסקיר השפעה על הסביבה קודם לקידום הליכי ההפקדה, לבטל את הליכי הפקדת התכנית. לאחר הגשת תסקיר השפעה על הסביבה לחזור ולהביא הנושא בפניה כדי שתחליט אם יש מקום להמשיך בהליכי ההפקדה, כאשר בין היתר, תדון גם בשאלת מיקום הפרויקט, לרבות אפשרות למיקום אלטרנטיבי, בין אם במקום אחר ובין אם במיקום שונה בתוך מכלול השטח הרלוונטי." (פס"ד 24).

40. כאמור, במסגרת הליכי התכנון, לא נתנו כלל גופי התכנון את דעתם לעובדה שהתכנית אושרה ללא תסקיר השפעה על הסביבה, למרות העובדה שחובת הכנתו חלה עוד במועד אישורה בשנת 1994.

41. גם בהליכי אישור התכנית מחדש ואישור נספח הביני מכוחה, נמנעו גופי התכנון מתיקון הפגם. זאת למרות שבמהלך השנים הרבות מאז הופקדה התכנית, חלו תמורות בנורמות המשפטיות והתכנוניות גם בכל הנוגע לתסקירי השפעה על הסביבה, והדרישה להכנת תסקיר הורחבה במידה ניכרת, במסגרת התיקון לתקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה) תשס"ג - 2003 (להלן: "התקנות החדשות") לכל המקרים המפורטים להלן:

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

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



בחלק מהאזור :

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

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

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

(3) "תכנית אשר לדעת מוסד תכנון, יש בביצועה השפעה ניכרת על הסביבה, ואולם לא יחליט מוסד תכנון אם יש בביצועה של תכנית השפעה ניכרת על הסביבה אלא לאחר ששמע את עמדת היועץ הסביבתי בענין או שחלפו 21 ימים מהמועד שביקש מוסד התכנון מהיועץ הסביבתי לחוות את דעתו בענין, לפי המוקדם מביניהם."

42. גם ע"פ הוראות התקנות החדשות, לא יכול להיות ספק כי חלה חובה להכין תסקיר במקרה הנדון, הן בשל רגישותו הסביבתית הגבוהה של השטח והן בשל היותו חשוף למפגעים סביבתיים.

43. התקנות החדשות קובעות בסעיף 3 אפשרות למתן פטור מהכנת תסקיר כמפורט להלן :

"(א) על אף האמור בתקנה 2, תכנית שהוכנה בהתאם לתכנית שכוחה יפה ממנה, לפי סולם העדיפויות הקבוע בסימן ח' בפרק ג' לחוק (להלן – תכנית עליונה), ובתכנית העליונה קיימות הוראות לענין החובה לערוך תסקיר או פטור מחובת תסקיר, יחולו אותן הוראות לגבי התכניות הנערכות מכוחה.

(ב) על אף האמור בתקנה 2, רשאי מוסד תכנון לפטור מחובת עריכת תסקיר, כולו או חלקו –

(1) לגבי תכנית מקומית שהוכנה בהתאם לתכנית עליונה או תכנית המשנה תכנית קודמת, ולתכנית העליונה או הקודמת לה נערך תסקיר אשר בחן את ההשפעות הסביבתיות הנוגעות לענין ;

(2) לגבי תכנית שאופייה, מהותה או רמת הפירוט שבה, אינם מתאימים לביצוע הליך הערכת השפעה על הסביבה, ולא ניתן ליתן היתר בניה או הרשאה מכוחה, ובלבד שתצוין בתכנית חובה לערוך תסקיר לפי תקנות אלה או להשלימו, כתנאי להפקדתה של תכנית מאוחרת, שתיערך על פיה ואשר מכוחה ניתן היתר הבניה או ההרשאה."

44. בהתאם לסעיף 4 לתקנות החדשות, ניתן להעניק פטור כאמור, רק לאחר קבלת חו"ד של נציג המשרד להגנת הסביבה בוועדה.

45. במקרה דנן, ברי כי אילו היה הנושא עולה לדיון, לא ניתן היה להכיל על התכנית אף אחד מסעיפי הפטור הנ"ל ובכל מקרה החלטה לפטור מתסקיר במקרה דנן היא החלטה בלתי סבירה באופן קיצוני.

46. יתרה מזאת, במקרה זה מאחר ומדובר בשטח שהינו בעל ערך נופי סביבתי גבוה במיוחד ובנוסף לכך מזוהם בחומרים המסכנים את הבריאות וגובל במפעלים המחזיקים חומרים מסוכנים, לא ניתן להמעיט בחשיבותו של תסקיר השפעה על הסביבה על נפקויותיו המהותיות ומטרותיו החיוניות, אף מעבר לדרישה הסטטוטורית.

47. שהרי הדרישה לקיים תסקיר השפעה על הסביבה, איננה עניין טכני, אלא היא מהווה אמצעי חיוני להבטיח כי תהליך קבלת ההחלטות ע"י גופי התכנון יהיה מבוסס על כל התשתית העובדתית

הרלוונטית בנוגע לסביבה עליה חלה התכנית והשפעותיה הפוטנציאליות של התכנית על הסביבה וכי המידע יהיה מלא, מדויק, אובייקטיבי ומבוסס מבחינה מדעית.

48. תסקירי השפעה על הסביבה נועדו להפחית ככל האפשר ואולי אף למנוע פגיעות ונזקים לסביבה ולבריאות הציבור, בשלב מוקדם ככל הניתן בהליך התכנוני ובכך למנוע בעיות ומפגעים העלולים להיגרם לאחר ביצוע התכנית.

49. כאמור, במהלך הדיון בפני הועדה המקומית ביום 05.05.2011 הציגה החברה מטעם היזם את תוצאות השלב הראשון בסקר הקרקע ההיסטורי אותו ביצעה וציינה כי הקרקע בשטח התכנית הינה קרקע מזוהמת.

50. החברה המליצה על ביצוע השלב השני בסקר הקרקע כדי להעריך את סוג ורמת הזיהום באתר וכן פירטה רשימת המלצות להמשך טיפול בקרקעות המזוהמות, לאור החשש כי הזיהום יתפשט.

51. לאור ממצאים אלה, היה על הוועדה להשהות את המשך קידום התכנית ולהתנות בהכנת תסקיר השפעה על הסביבה.

52. יש לציין כי באופן תמוה הועדה אפילו לא הורתה, בהתאם להמלצות החברה, על השלמת סקר הקרקע על מנת לקבל תמונה מלאה של סוגי הזיהום, מיקומו בשטח, רמתו וכו'...

53. **ההחלטה להמשיך ולקדם את התכנית למרות הידע שהיה קיים בפני גופי התכנון בדבר הימצאותם של חומרים מזהמים ומסוכנים בשטחה, למרות שלא עמדה בפני מקבלי ההחלטות התשתית העובדתית הרלוונטית בנושא זה, והכל בניגוד מוחלט לעמדת המשרד להגנת הסביבה שהוא המשרד המומחה והמכריע בתחום זה, היא החלטה בלתי סבירה בעליל.**

54. על עמדת המשרד להגנת הסביבה בסוגיה זו עמדה הגב' דורית סלע, נציגת המשרד להגנת הסביבה במהלך הדיון שהתקיים ביום 14.11.2011 בפני הוועדה המחוזית, בו דרשה כי "מסמך סביבתי" מפורט, הבודק את השלכות התכנית, יהווה תנאי להוצאת היתרי בנייה מכוח התכנית.

55. לאחר ש"נספח הבינוי" אושר למרות התנגדותו, הוציא המשרד להגנה"ס מכתב הנושא את הכותרת "הנחיות לסקר סביבתי עבור תכנית מס' 4870/ג" בו העלה פעם נוספת את דרישתו לביצוע סקר סביבתי עבור התכנית, לרבות סקר היסטורי בסיסי, סקר אסבסט צמנט, חישוב מרחקי הפרדה מחומרים מסוכנים, נתוני איכות אוויר ורעש ועוד...

• העתק מכתב ההנחיות של ענף תכנון במחוז צפון במשרד להגנת הסביבה מיום 31.12.2012 מצ"ב כנספח "ה".

56. יחד עם זאת, ולמרות האמור בתגובת המשיבה מס' 1, טרם הוגש למשרד להגנה"ס כל מידע סביבתי מטעם היזמים והם לא ביצעו את ההנחיות הנ"ל, מלבד ביצוע סקר אסבסט בשטח, כפי שעולה ממכתביה של הגב' דורית זיס, מנהלת מחוז צפון במשרד.

• העתק מכתבה של דורית זיס מיום 02.07.13 לחברת מועצת העיר מיקי גולדווסר מצ"ב כנספח "ו".

• העתק מכתבה של דורית זיס מיום 15.07.13 לוועד הפעולה להצלת חוף אכזיב מצ"ב כנספח "ז".

57. עיננו הרואות כי הן בשלב אישור התכנית והן בשלב אישור תקפה ואישור נספח הבינוי מכוחה, לא עמד בפני גופי התכנון חומר תסקיר השפעה על הסביבה שהוא מסמך בעל חשיבות מכרעת בכל הנוגע לייתכנותה של התכנית והאפשרויות ליישומה.

58. יתרה מזאת, אף דרישתו המצומצמת יותר של המשרד להגנה"ס, להתנות את המשך קידום ההליכים בביצוע סקר סביבתי לא התקבלה.
59. מאחר ולא נקבעה ע"י המשיבות 2 או 3 הוראה מפורשת המתנה את המשך ההליכים בהכנת מסמך סביבתי סטטוטורי, לא קיימת כל רבותא כי מסמך כאמור אכן יוגש ויוצג בפני גופי התכנון בשלב שניתן יהיה לפעול על פי ממצאיו.
60. יתרה מזאת, במקרה דנן, לאור הסביבה המיוחדת בה מצויה התכנית ולאור הסכנה האפשרית לבריאות הציבור אין להסתפק בביצוע סקרים או נספחים סביבתיים מסוגים שונים, כנדרש ע"י המשרד להגנה"ס וכנטען ע"י המשיבה מס' 1.
61. האמצעי היחידי העומד בדרישות החוק בנסיבות אלה הוא "תסקיר השפעה על הסביבה", להבדיל מסקר סביבתי אחר, בין היתר, בשל היותו מסמך סטטוטורי המלווה במנגנוני בקרה ופיקוח הקבועים בחוק, והמבוצע ע"י הגורמים האמונים על התחום ברשות המדינה.
62. במסמכים שאינם תסקיר, אין חובה לבחון את כל ההיבטים הסביבתיים ואת התכנית כולה בראייה כוללת. כך לדוגמא במקרה דנן, עיקר המשקל בהנחיות שהוצעו ע"י המשרד להגנה"ס מתרכזות בנושא פסולת האסבסט וזיהום הקרקע ואילו נושא הקרבה לחוף הים לגן הלאומי ולשמורת הטבע, נושאי התחבורה הנדרשים עקב הניתוק הפיסי מהעיר ועוד, לא הועמדו כלל לבחינה.
63. במסמכים שאינם תסקיר, הנחות המוצא אינן נקבעות ע"י מוסדות התכנון, אלא בהתאם ליועץ סביבתי מטעם הזים והנטייה היא לאמץ הנחות המתאימות לעמדתו מבלי איזון באשר לאינטרס הציבורי. כך גם במקרה זה, כפי שראינו, הסקר ההיסטורי בוצע ע"י החברה מטעם הזים ויש להניח כי נועד בראש וראשונה לספק את צרכיה.
64. במסמכים שאינם תסקירי השפעה על הסביבה, כמות המידע, מידת ביסוסו ואיכותו המדעית, תלויים באופן מוחלט במחבר ללא אפשרות השפעה למוסד התכנון ולמשרד להגנה"ס ובנוסף, לא קיימת ערובה כי מסמכים אלה יגיעו לידיעת הציבור.
65. ע"פ ניסיונה של אט"ד המציאות מלמדת כי קביעתו או אפשרו של הליך תכנון, בעיקר במקרים בהם קיימת קרקע מזוהמת, עלול להביא לטעויות תכנוניות ולהוצאות כספיות מיותרות, הן לרשויות והן לזימים הפרטיים.
66. כך לדוגמא, במתחם תע"ש המגן בהרצליה, אשר עתירה בנוגע לביצוע טיהור הקרקע המזוהמת בתחומו תלויה ועומדת בבג"צ 2907/06, אושרה תכנית בניה למגורים במתחם בטרם הושלם הסקר הסביבתי הנדרש ובטרם הושלמו עבודות הטיהור. עם התקדמות העבודות התגלה בקרקע כתם כרום עמוק שיש קושי לטהרו ולפיכך לא ניתן היה לממש את תכנית הבניה במקום.
67. סכנה דומה קיימת גם במקרה זה ולפיכך, לעמדתה אדם טבע ודין שלב בחינת הימצאותם של חומרים מזהמים ומסוכנים בקרקע ובחינת היכולת לסלקם, הינו שלב קודם לשלב התכנון.
68. אט"ד מוסיפה וטוענת כי אין לקבל את הפתרון הקל בו נוקטים לעיתים גופי התכנון המקומיים המעודדים שיווק של שטחים מזוהמים לזימים פרטיים על מנת שמימון הסקר והטיהור ייעשה באופן פרטי.
69. נוהג זה שם כשיקול מכריע את האינטרס הכלכלי העומד בבסיס התכנית, מתוך מטרה למקסם את רווחי המדינה ותוך העברת האחריות מהמדינה לגופים בלתי מקצועיים, כאשר על כף המאזניים עומדות שאלות כבדות משקל הנוגעות לבריאות הציבור!

70. פרקטיקה זו אף עומדת בניגוד לעיקרון הפנמת העלויות המכונה גם עקרון "המזהם משלם", ומהווה יסוד מיסודות המדיניות הסביבתית האירופית והבינלאומית.

71. **מהאמור לעיל עולה כי לא ניתן להשלים עם המשך קידום התכנית ללא תסקיר השפעה על הסביבה וביצוע התאמות לאור ממצאיו.**

72. ונדגיש, הסוגיה הנדונה נוגעת ישירות בבריאות הציבור, בין אם מדובר בתושבי קבע ובין אם בתיירים מזדמנים, ועל כן ה"מחיר" של עיכוב בקידום התכנית ו/או ביצוע שינויים תכנוניים בה, הינו מחיר שראוי לשלם.

### **נפקות קידום התכנית באמצעות "נספח" או "תכנית בינוי"**

73. תקנון התכנית נשוא העתירה, קובע כי תנאי להוצאת היתרי בניה בשטחי התכנית, הוא הכנת נספחי בינוי שונים, שיאושרו ע"י הועדה המקומית.

74. עמדת אדם טבע ודין היא, כי תכנון נכון, הינו תכנון המתבצע בהתאם למדרג ההיררכי הקבוע בסעיפים 131-133 לחוק התכנון והבניה, היוצר את הפירמידה התכנונית הקיימת של תכנון ארצי-מחוזי-מקומי-מפורט.

75. מובן שאין כל דרישה בחוק שביצוע חייב לבוא רק לאחר מיצוי כל רבדי התכנון הללו. אך את בסיס ההכרה בכך שתכנון אמור להיעשות בתחילה בראיה רחבה ובאופן כולל, ורק מאוחר יותר בראיה מקומית ובאופן מפורט, אנו מוצאים בהוראות אלה.

76. יחד עם זאת, קיומה של תכנית מפורטת הכרחי לשם ביצוע נאות של הבניה בפועל, באופן התואם את הנורמות התכנוניות אשר נקבעו ביחס לשטח. עמדה זו זכתה להכרה בפסיקה במסגרת ע"א 7654/00 ועדת ערר מחוזית – חיפה נ' חברה לבנין הירדן בע"מ, פ"ד נז(2) 895 (2003), שם נפסק כי:

"בהיות היתר הבנייה אמצעי למימוש התכנון הקיים בשטח, הדעת נותנת כי עליו להיגזר מתכנית שיש בה פירוט מספיק על-מנת שתשמש תשתית נורמטיבית נאותה לביצוע הבנייה. ככל שהתשתית כללית יותר ובלתי מפורטת, כך גוברת הסכנה כי יינתן היתר ביצוע שאינו נשען על נורמות תכנוניות מאושרות, ועלולה להיפתח דרך לפיתוח הקרקע באופנים שלא עברו מסננת הליך תכנוני מוסדר ומבוקר על-ידי מוסדות התכנון, כמקובל" (עמ' 904).

77. לעמדת אט"ד, מקום שתכנית אינה מפורטת דיה, לא ניתן ולא ראוי לאשר את הבניה המבוקשת באמצעות "תכנית בינוי" או "נספח בינוי" אלא יש לנקוט בהליכים לאישורה של תכנית מפורטת, המהווה את הנדבך הבא בפירמידה התכנונית הסטטוטורית.

78. עמדה זו משתלבת עם דרך הפעולה המקובלת של המערכת התכנונית: כשלב ראשון, מאושרים ייעודי קרקע כלליים, מתוך ראייה רחבה של שימושי הקרקע בקנה מידה רחב מבחינת המקום והזמן. בשלב שני, לאחר בחינת כל המידע הרלוונטי, כולל ההשפעות הסביבתיות, מאשרים את ההוראות המפורטות, שרק בהסתמך עליהן ניתן לגשת לביצוע.

79. עמדה זו גם עולה בקנה אחד עם הפסיקה שדנה בנושא זה. כך לדוגמא בבג"ץ 5631/92 יפו יפת ימים ואח' נ' שר הפנים, [פורסם בנבו] נפסק:

"אמת המידה המחייבת העולה מדברי היתה ברורה, ואם נותר ספק לגביה אשוב ואסבירה: **תוכנית בינוי אינה תוכנית מבין התוכניות שחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, מונה אותן בין התוכניות שהוא דן בהן.** נושא שיש להסדירו בתוכנית מן התוכניות שהחוק הנ"ל מונה אותן אין להסדירו בתוכנית בינוי. "תוכנית בינוי" כשמה כן היא, היינו **תוכנית המפרטת, על יסוד קביעותיה המפורשות של תוכנית בניין עיר המוכרת בדין, מה יהיו תהליכי ביצוע הבינוי, הלכה למעשה, הא ותו לאו.** אני שב ומדגיש כי אין להסדיר בתוכנית בינוי בלבד נושא כלשהו החייב להיות מוסדר בתוכנית מיתאר או בתוכנית מפורטת. תוכנית הבינוי יכולה להיוספף על הסדר נאות של הנושא הכלול בתוכנית המוכרת בדין, כדי לפרט שלבי ביצוע או דרכי ביצוע, אך אינה באה במקום תוכנית כאמור ואינה מייתרת אותה."

80. החובה להוציא היתרי בנייה אך ורק על סמך תכנית מפורטת ולא על בסיס תכניות או נספחי בנייה, נובעת בראש וראשונה מהחשיבות המיוחסת לזכות ההתנגדות המגשימה את עקרון השקיפות ועקרון הדמוקרטיזציה, כפי שנקבע בעע"מ 10112/02 **אדם טבע ודין נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה ירושלים**, נח(2), 817 (להלן: "**עניין כביש מס' 1**"), בעמ' 841-840:

"כל תוכנית במערכת ההיררכית של התוכניות נועדה למלא צורך מסוים, תוכנית תוכנית ועניינה-שלה. בכפיפות לחריגים שלא נעמוד עליהם, כשמן של התוכניות כן הן: תוכנית מתאר ארצית (גם אם תוכנית מתאר ארצית חלקית היא) משקיפה על המאקרו הארצי; תוכנית מתאר מחוזית משקיפה על המאקרו המחוזי; תוכנית מתאר מקומית משקיפה על המאקרו המקומי; **ותוכנית מפורטת משקיפה על המיקרו של האתר. היתר בניה עניינו במיקרו הנקודתי (וגם זו אמת, שלעיתים לא היא הבודל בין תוכנית מפורטת לבין היתר בניה).** דומים הדברים לצפייה במיקרוסקופ או בטלסקופ, תוך חידוד הראיה והגברתה לעצמים רחוקים יותר (בטלסקופ) או לגופים קטנים יותר (במיקרוסקופ). ככל שנקרב מבטנו לעצם או לגוף כן נבחין בפרטים שלא היבחנו בהם קודם לכן. כך במיקרוסקופ ובטלסקופ וכך בתוכניות מתאר ובהיתר בניה... אשר לתוכנית המפורטת – ובה עניינו – זו קובעת מסגרת קונקרטית לעבודתם של מבצעי העבודה, ועל-פי הצורך והעניין תהווה בסיס להוצאתם של היתרי בניה. על התוכנית המפורטת ייאמר, וכמותה על היתר הבניה, כי אלה השניים הם הקרובים ביותר ליחיד. ההחלטה על הפקדתה של תוכנית מפורטת – שלא כהיתר בניה – חובה לפרסמה ברבים (סעיפים 89 ו-889 לחוק התכנון והבניה); ניתן להתנגד לה (סעיף 100 לחוק); ועל דרך זו מגשימה היא בעליל את שני עקרונות-התשתית של ההליך המינהלי התקין והראוי; עקרון השקיפות ועקרון הדמוקרטיזציה" (ההדגשות הרספ).

81. וראה גם עעמ 7171/11 **העמותה למען איכות חיים וסביבה בנהריה נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה**, פסקה 25 ו-29 לפסק הדין; ו- עעמ 10112/02 **אדם טבע ודין – אגודה ישראלית והגנת הסיבה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה**, מחוז ירושלים, פ"ד נח(2), 817, 843-834.

82. כידוע, זכות ההתנגדות לתכנית על פי חוק התכנון והבניה, הקבועה בסעיף 100 לחוק, הינה מימוש על פי חוק של זכות הטיעון, שהיא מן הזכויות הבסיסיות המוכרות במשפט המינהלי. קיום התכנון המפורט, אותה אסופת מסמכים המרכיבים את התכנית ומבהירים אותה, הינו תנאי למימוש זכות ההתנגדות, שהרי אם המתנגד אינו יכול להתייחס לתכנון מפורט אלא לתכנון כוללני בלבד, אשר יכול לבוא לידי ביטוי מפורט בכמה אופנים, נפגעת בכך זכות ההתנגדות שלו. **העיקרון שלא ניתן להתייחס כראוי למה שלא ידוע בוודאות, הוא אולי העיקרון היישומי החשוב ביותר של זכות ההתנגדות.**

83. על חשיבות שמירת זכות ההתנגדות, ועל הצורך הנגזר ממנה בתכנון מפורט, עמד כבוד השופט חשין, בבג"ץ 288/00 **אדם טבע ודין נ' שר הפנים**, נה (5), 673, 691 (בסעיף 18 לפסה"ד):

"זכות זו להתנגדות שואבת כוחה מחובת ההגינות המוטלת על הרשות, ומבטאת היא עקרון-יסוד ולפיו אין פוגעים בזכות או באינטרס לגיטימי של אדם בלא לשמוע אותו תחילה; ממקדת היא את תשומת הלב בנושאים אלה ואחרים שהמתנגדים מעוניינים בהם; ולמותר לומר ששקיפות ההליך מבטיחה באורח מרבי את תקינות פעולתה של הרשות... נוסף עוד זאת, כי שיתוף הציבור בקבלתן של החלטות מהווה שלוחה לעיקרון הדמוקרטי המקובל, בייחוד כך בנושאי תכנון, בניה ואיכות הסביבה המשפיעים במישרין על היחיד ועל הכלל."

84. פסק דין תקדימי חשוב במיוחד, המבהיר את חשיבות שמירת זכות ההתנגדות, בהקשר של הפגיעה בזכות זו כאשר התכנון כוללני מדי, הינו פסק דינו של כבוד השופט אור בע"א 2962/97 ועד אמנים נ' הועדה המקומית ת"א, נב (2) 362. בפסק דין זה נקבע כי הטענה לפגיעה בזכות ההתנגדות אינה טענה זניחה או שולית, אלא שמדובר בפגם משמעותי ובטענה המתייחסת לעצם קיום שלטון החוק בהליכי התכנון והבנייה, דבר אשר מחייב לתת לה משקל רב יחסית אל מול טענות סף למיניהן, כמו שיהיו, הנטענות כנגד העלאתה. דברי כבוד השופט אור בעניין זה, המסכם את ההלכות בעניין זכות ההתנגדות (עמ' 379 לפסה"ד), ראוי שיהוו נקודת מוצא משפטית גם לצורך ענייננו (הדברים מובאים בהשמטת ההפניות):

"ההתנגדות היא המכשיר באמצעותו ניתנת לאזרח זכות טיעון בפני הרשות עובר לפגיעה בו בגדריה של תכנית. בהקשר זה, תכליתה המרכזית של זכות זו היא "...לעשות צדק עם בני אדם שהאינטרס שלהם עשוי להיפגע מהחלטה..." אכן, תכניות נועדו לקדם לא רק נושאים פיזיים, כי אם גם "מטרות חברתיות, כלכליות, אסתטיות ואקולוגיות"... אך לצד תועלת כלל חברתית זו, פוטנציאל הפגיעה של תכניות בפרטים הוא רב. לא פעם, הגשמתן של מטרות כלל חברתיות רצויות על ידי השלטון עלולה להסב פגיעה קשה לפרטים החיים במעגל ההשפעה של פעולות אלה. זכות ההתנגדות מאפשרת לאותם פרטים לנקוט פעולה אקטיבית כדי למנוע פגיעה בלתי נחוצה בהם או להקטינה. היא משפרת גם את תהליכי קבלת החלטות התכנוניות בדרך של שיתוף האזרחים הנפגעים מהן. מבחינה זו, מאפשר מכשיר ההתנגדות "לחדד ולגבש, בדרך של יצירת 'סכסוך'... בין גורמים מעוניינים שונים, את עיקר הבעייתיות, באופן שהגוף המחליט יוכל לראות את הבעיה על השלכותיה השונות ובכך, להגיע להחלטה ראויה ומאוזנת"... ניתן לסכם, אפוא, ולומר כי מדובר ב-"...זכות דיונית חשובה מאד, שיש לשמור עליה מכל משמר"... התוצאה היא, כי טענה המלמדת לכאורה על שלילה שלא כדין של זכות זו מצדיקה הכרה במעמדו בדין של הטוען." (ההדגשה הוספה)

85. העקרונות בנוגע לזכות ההתנגדות שהובהרו בפסק הדין שלעיל, יושמו במלואם בפסק דינו של כבוד השופט גרוניס, בעת"מ (ת"א) 7600/00 ועד אמנים נ' הועדה המקומית, להלן: "פרשת וועד האמנים" [פורסם בנבו].

86. בפסק דין זה דן בית המשפט בפגמים השונים העלולים להתעורר עקב שימוש בתכנית בינוי וקבע כי גם כאשר הוראותיה של תכנית קובעות במפורש שניתן להוציא היתרי בניה מכוחה, כפי שהיה באותו מקרה, עדיין ייתכן כי בית המשפט יקבע כי יש צורך באישור תכנית מפורטת לפני הוצאת היתרי בנייה, אם הוראות התכנית הן כוללניות מדי.

87. המקרה בפרשת וועד האמנים, דומה מאוד למקרה דנן, שכן גם שם הייתה בתכנית הוראה לפיה לא ניתן יהיה לתת היתרי בנייה בטרם תוכן תכנית בינוי על ידי העירייה.

88. כאמור, קבע בית המשפט כי תכנית ישנה, אשר קבעה כי חלק ממנה יתוכנן על סמך "תכנית בינוי", אינה ברת ביצוע אם לא תאושר קודם תכנית מפורטת לאותו מתחם, וזאת למרות שהדבר לא נקבע כלל בתכנית שחלה במקום.

89. דהיינו, הדלת פתוחה בפני גופי התכנון להכין תכנית מפורטת אשר תכלול את ההוראות שהיו אמורות להידון ב"נספחי הבינוי" ובדרך זו להתאימה לנורמות התכנוניות והמשפטיות כיום, כפי שמציין כב' השופט גרוניס בפרשת ועד האמנים, בעמ' 315:

"חרף דברי הביקורת על השימוש בטכניקה של תכנית בינוי נראה שמוסדות התכנון ממשיכים ללכת בדרך זו. יש לזכור את המובן מאליו, היינו כי כל מה שניתן לעשותו, אם ניתן, באמצעות תכנית בינוי, אפשר שייכלל בתכנית סטטוטורית. על-כן גם כאשר המונח "תכנית בינוי" מופיע בתכנית שנתקבלה בעבר, אין חובה ללכת בדרך זו (כללית לגבי השאלה אילו הוראות אמורות להיכלל בתכנית סטטוטורית, ראו ר' אלטרמן "חוק התכנון והבנייה ותכנית המתאר: הנחיות קשיחות או מסגרת גמישה?"

90. חשש נוסף העומד בבסיס החובה להוציא היתרי בנייה על סמך תכנית מפורטת נוגע לחופש התכנוני הרב שהיעדר תכנון כאמור יוצר, הן לוועדות התכנון המקומיות והן עבור יזמים פרטיים.

91. כפי שנאמר במאמרו של "הורביץ" תכנון ובנייה – היתר בנייה ללא תוכנית? תוכנית ללא פירוט? משפטים טז (תשמ"ו) 234:

"אם יינתן היתר לפי תוכנית כללית מאוד ישמח היזם הבונה, החוסך מעצמו את הזמן הרב הכרוך בהליכי אישור התוכנית המפורטת ולא יעמוד בפני הסיכון הקיים שמא לא תאושר התוכנית או שתקבלנה התנגדויות ויוטלו עליו תנאים ומגבלות שמהם היה, אולי, נמנע אילו הלך בדרך ההיתר שבה אין התנגדויות ואין דיונים בכמה מוסדות-תכנון (בדרך-כלל נדון ההיתר בפני מוסד-תכנון אחד העשוי להיות אוהד ומעוניין באותה יוזמה של בנייה).

השכנים בסביבה יזעקו, ואולי יזדעקו, אם יראו כי על דרך מתן ההיתר (שבו אין להם מעמד בפני מוסדות-התכנון) הוקם ליד ביתם בניין-משרדים רב-קומות שוקק פעילות. כל זה, לאחר שבתוכנית המקומית הופיע הסדר כללי ביותר שקבע כי יוקם 'בניין מסחרי' באותו מתחם (או שהוקם אולם קונצרטים גדול לאחר שבתוכנית נקבע ייעוד ליבנין ציבורי).

הוועדה המקומית (או ועדת-המשנה שלה) תשמח במקרים רבים אם היא עצמה תוכל ליתן את ההיתר בלא הליכי התוכניות, שכן בכך תוכל לקדם לפי הבנתה ואינטרסיה את הבנייה והפיתוח במקום, בלי להיזקק למוסדות-תכנון אחרים ובלי להכביד על יזמי בנייה..."

92. חופש פעולה נרחב זה, מעמיד בסכנה את האינטרסים הציבוריים הקיימים באותם שטחים, בעיקר בשטחים הפתוחים בעלי ערכי הטבע והנוף שהם גם המבוקשים ביותר ובעלי הערך הכלכלי הגבוה ביותר.

93. התשובה לשאלה האם תכנון הוא מפורט או כוללני אינה נקבעת בהתאם להגדרתה של תכנית זו על פי חוק. כבר נקבע, כי תכנון מפורט יכול להיעשות בכל רמה של תכנית, גם בתכנית מתאר ארצית [ראה: בג"צ 694/89 מועצה אזורית ערבה תיכונה נ' המועצה הארצית, מד (1) 558, 564-5].

94. על פי אותו היגיון, אפשרי גם שתכנית מתאר מקומית, כמו במקרה דנן, לא תסדיר אלא תכנון כולל, שאחריו חייב לבוא גם תכנון מפורט כדי שניתן יהיה לבצע את התכנית.

95. אם נבקש להגדיר מהו תכנון מפורט, התשובה המתאימה ביותר תהיה שהכוונה לתכנון המאפשר למי שבוחן אותו לדעת בוודאות מהם הפרטים העיקריים והמהותיים של אותו שימוש קרקע שעומד להתבצע. החשיבות העקרונית של התכנון המפורט הינה קודם כל בכך שהוא בלבד מאפשר לדעת במדויק מה באמת יבוצע בשטח. דבר זה חשוב הן למוסדות התכנון המקדמים

ומאשרים את התכנית, והן לציבור המבקש לממש את זכות הטיעון שלו ביחס לתכנית בדרך של התנגדות.

96. ויובהר, גם תכנון מפורט אינו אמור לכלול את כל פרטי הביצוע, הוא אמור לכלול את הפרטים העיקריים בנוגע לבנייה כדי שמי שיבחן את התכנית, יוכל לקבל תמונה מלאה בנוגע לדמות ומהות שימושי הקרקע העתידיים.

97. לעמדת אדם טבע ודין, ובהתאם לחו"ד המתכננת, התכנית נשוא העתירה הנדונה, איננה תכנית מפורטת ולפיכך היה על המשיבות 2 ו- 3 להימנע מאישורו של נספח הבינוי ולהחזירה לתכנון בהתאם להליכים הקבועים החוק.

98. התכנית אמנם מפרטת את ייעודי הקרקע, היקף חלוקת הקרקע ונושאים נוספים, אך היא אינה מכילה את כל הפרטים המתחייבים טרם הוצאת היתרי בניה.

99. די בכך שעל פי ס' 13 להוראות התכנית, התשריט אינו מהווה תכנית חלוקה וכי ניתן יהיה לשנות את גבולות המגרשים (לתכליותיהן השונות) ולבצע חלוקה חדשה של הייעודים השונים בתכנית.

100. בשל היעדר פירוט מספק בתכנית, נקבע בה כי תנאי להוצאת היתרי בניה מכוח התכנית הוא הכנת נספחי בינוי בנושאים שונים, אשר למעשה מהווים פירוט של התכנית.

101. בהיעדר תכנון מפורט, מותירה התכנית פתח למלא את החסרים במסגרת נספחי הבינוי המתבצעים ע"י היזמים. כך, בהתאם לחו"ד המתכננת, בעמ' 19 במקרה הנדון:

"העדרו של התכנון המפורט נותן ביד היזמים אפשרות לקבוע את גבולות היעדים, אחוזי הבניה הסופיים לכל ייעוד וגרוע מכך – אם יוקם בשטח המיועד לתיירות כפר נופש או מלון. אם יהיה במקום "קאנטרי קלאב", שיוכל לשרת את תושבי צפון נהריה או מלון, שיהיה סגור בפניהם. תכנית מפורטת הייתה קובעת אם יהיה במקום מסחר ומה אופיו ואחוזי הבניה המותרים בו או שיוקם במקום ייעוד אחר – כל אלו הינן קביעות חשובות לתפקוד השטח, מסת הבנייה הצפויה בו ואפשרות היותו חלק בלתי נפרד מהעיר נהריה."

102. יתרה מזאת, ע"פ הוראות התכנית, נספחי הבינוי אמורים לעבור גם את אישורה של הוועדה המחוזית. גם בעובדה זו יש כדי להצביע על כך שתוכן נספח הבינוי כולל נושאים בעלי חשיבות לעתיד השטח, כגון ייעודי הקרקע ופירוטם, אשר אינם בסמכותה של הוועדה המקומית ולפיכך ברמת הפירוט הנוכחית, הוועדה אינה מוסמכת להוציא מכוח התכנית היתרי בניה.

103. קרי, מדובר בפרטים, שמקומם הראוי הוא בתכנית מפורטת ולא בנספח בינוי כעולה מדברי כבוד השופט חשין בפסק הדין בעניין כביש מס' 1, אשר פורט לעיל:

"אשר לתוכנית מפורטת – ובה ענייננו – זו קובעת מסגרת קונקרטית לעבודתם של מבצעי העבודה, ועל פי הצורך והעניין תהווה בסיס להוצאתם של היתרי בניה. על התכנית המפורטת ייאמר, וכמותה על היתר הבניה, כי אלה השניים הם קרובים ביותר ליחיד".

104. אי לכך, תכנית, שהפירוט בה אינו מאפשר הוצאת היתר בניה והדורשת פנייה נוספת לוועדה המחוזית, כמו במקרה דנן, אינה יכולה להיקרא, תכנית מפורטת.

105. לאור האמור לעיל, עמדת אט"ד הינה כי התכנית נשוא העתירה, אינה מפורטת דיה על מנת שתהווה, מבחינה מהותית, תכנית מפורטת, ויש להשיבה למוסדות התכנון לביצוע תכנון מפורט, העומד בנורמות התכנוניות המסודרות והמאפשרות הקבועות בחוק.



106. יש לציין כי, בסעיף 25 לתקנון התכנית נאמר :

**"המועד לביצוע תכנית זאת הינו עשר שנים מיום אישורה כחוק. תכניות מפורטות בתחום התכנית תוקפם בהתאם לסעיף 17 זלעיל" (ההדגשה אינה במקור).**

107. ואילו סעיף 17 לתכנית מתייחס לתוקפו של נספח הבינוי.

108. לעמדת אדם טבע ודין, יש לישב את ההבדל במינוחים באמצעות פרשנות תכליתית שלפיה כאשר נוקטת התכנית במונח "נספחי בינוי" הכוונתה היא לתוכניות מפורטות הנדרשות, כשלב מקדמי להוצאת היתרי בנייה.

109. בדרך זו, בין אם יחליט בית המשפט הנכבד כי תוקף התכנית פג ובין אם לא, הרי התכנית תידון מחדש בפני כל הגופים התכנוניים הרלוונטיים וניתן יהיה לבצע בה את ההתאמות הנדרשות לנורמות החוקיות והתכנוניות ולהשקפת העולם העכשווית בתחום התכנון.

110. לעמדת אדם טבע ודין, לא רק שזהו הפתרון הראוי ביותר, אלא זהו הפתרון שיביא להרמוניה והתאמה מירבית בין התכנית נשוא העתירה לבין התכניות הגבוהות ממנה בהיררכיה התכנונית ובין דברי חקיקה שהתקבלו אחריה.

#### **פרשנות לאור השינוי בנורמות המשפטיות והתכנוניות**

111. כפי שהוסבר בהרחבה לעיל, מאז אישורה של התכנית נשוא העתירה, לפני למעלה מ- 20 שנה, חלו שינויים רבים בנורמות המשפטיות והתכנוניות החלות עליה ובהוראות הדין המקובלות כיום בכל הנוגע לתכנון בר קיימא לרבות נושאי שמירה על איכות הסביבה, שמירה על משאבי הנוף והטבע, שמירה על הסביבה החופית ועוד.

112. בסעיף 3 לפסק דינה של כבוד השופטת דורנר בבג"צ 4128/02 אדם טבע ודין- אגודה להגנת הסביבה נ' ראש ממשלת ישראל [פורסם בנבו] בעמוד 527, נאמר :

**"האינטרס הציבורי הכבד לסביבה ראויה, שהוא אינטרס כלל-עולמי, ושמוסס כאמור על זכויות אדם ועל אינטרסים ציבוריים הזוכים להגנה חזקה בדין ובפסיקה הישראלית, מספיק לדעתי ליצירת חזקה שלפיה יתפרשו דינים, ככל שהדבר ניתן, כתואמים את הזכויות ואת האינטרסים בדבר סביבה ראויה."**

113. וכך נקבע בסעיף 31 לפסק דינו של כבוד השופט אנגלרד בג"צ 8116/09 אדם טבע ודין- אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' ועדה מקומית שומרון, פ"ד נה(5) 196, בעמ' 210 :

**"לטעמי, יש לבית-משפט זה תפקיד גדול ביצירת המודעות שהחברה בישראל זקוקה לה. לכן יש לעשות כל מאמץ פרשני, במסגרת הנורמטיבית הנתונה, כדי לשמור על המשאבים המצומצמים מאוד של טבע ונוף."**

114. פרשנות ראויה לשאלת תוקפה של התכנית נשוא העתירה וההחלטות לאשרה מחדש ולאשר את נספח הבינוי מכוחה, היא אם כן פרשנות הלוקחת בחשבון את היבטי איכות הסביבה והשמירה על משאבי הנוף והטבע.

115. כמו כן, במסגרת הפרשנות הנ"ל יש לנסות וליישב בין התכנית לבין תכניות גבוהות ממנה בהיררכיה התכנונית ובין דברי חקיקה שהתקבלו אחריה, לרבות חוק החופים ואף הצעת החוק לשמירת הסביבה החופית (תיקון - התאמת תכניות ישנות), התשע"ב-2012, שעברה את אישור ועדת השרים לענייני חקיקה, במסגרת המושב האחרון של הכנסת ה-18 ועומדת להיות מוגשת מחדש במושב הכנסת הבא של הכנסת ה-19.

116. על השימוש בתכניות תקפות כמקור פרשני גם כאשר אין הן חלות על תכנית מוקדמת, ועל הצורך ליישב במידת האפשר בין תכנית מקומית ישנה לתכנית תקפה הגבוהה ממנה בהיררכיה התכנונית, ניתן ללמוד מהאמור בסעיף 13 לפסק דינה של השופטת ביניש (כתוארה אז) בע"א 1054/98 חוף הכרמל נופש ותיירות (1989) בע"מ נ' עמותת אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה, פ"ד נו(3) 385, בעמ' 406:

"המשמעות של ההתאמה האמורה היא שבכל מצב שבו קיימת סתירה בין תכנית המיתאר הארצית ובין התכנית המקומית, בניגוד למתחייב ממעמדן הראשוני, דווקא התכנית המקומית היא זו שתגבר. אולם כאשר אין סתירה בין התכניות, עלינו לתת ביטוי לעדיפות הנורמטיבית של תמ"א 13 ולפרש את חפ/864/א לאורה, או לפחות תוך ניסיון ליצור הרמוניה בין שתי תכניות אלה. כך עולה גם מהגיונם של דברים, מן הצורך ליתן ביטוי לתכנית מיתאר ארצית שהיא נורמה עדיפה על פני תכנית מיתאר מקומית, ואף מן הנוסח של הערת הוועדה המחוזית חיפה שנתקבלה על דעת המועצה הארצית: "להתאים את התכנית לחפ/864/א"

117. ובהמשך, בעמ' 411:

"הנה-כי-כן, שאלת שימור החופים והבטחת זכויות השימוש בהם לציבור הרחב העסיקה ומעסיקה לא מעט את המחוקקים ואת בתי-המשפט בשיטות המשפט השונות. אין לנו אלא להוסיף כי במציאות שלנו שאלת שימור החופים והגישה אליהם מקבלת משנה חשיבות נוכח הצורך לשמר את המעט שנותר מחופי ארצנו שהפכו במהירות למשאב נדיר המנוצל באופן מוגבר ולא תמיד לטובת כלל הציבור".

## לסיכום

118. כיום ברור מעבר לכל ספק מעמדם של החופים, לרבות הסביבה והשטחים הצמודים להם כבעלי הגנה נרחבת. הדבר מתבטא גם בכך שבפועל תכניות בסביבה החופית נבחנות בקפדנות יתרה, ואין מוסדות התכנון מאשרים תכניות בה, אלא לאחר שעברו הליכים ראויים השוקלים את מקומו של האינטרס הציבורי בהגנה על החופים ביתר שאת.

119. כך גם בכל הנוגע לחשיבות הרבה המיוחסת לשיקולים הסביבתיים במסגרת הליכי התכנון, כפי שבאים לידי ביטוי בדרישה להכנת תסקירי השפעה על הסביבה.

120. לעמדת אדם טבע ודין, די בכך שבמסגרת אישור התכנית ובמסגרת הדיונים באשרורה ובנספח הבינוי מכוחה, לא נערך תסקיר השפעה על הסביבה כמתחייב בדין ואף לא הועמד בפני המשיבות נספח סביבתי מלא אחר, כדי לחייב את הקפאת הליכי התכנית במתכונתה הנוכחית.

121. זאת הן לאור מיקומה של התכנית בסביבה בעלת רגישות נופית סביבתית גבוהה והן לאור מיקומה על גבי קרקע מזהמת ובסמיכות למפעלי תעשייה המחזיקים גם היום חומרים מסוכנים. בנסיבות אלה, המשך קידום התכנית ללא תסקיר השפעה על הסביבה, עשוי לגרום לסכנה חמורה לבריאות הציבור.

122. בנוסף לכך, הפגיעה הוודאית בסביבה החופית, בנגישות לחוף, באופי השהיה בחוף עצמו ובמבטים לאזור זה מכל האגן הנופי הקרוב ובגן הלאומי אכזיב, במידה ותיושם התכנית, מחייבות כי תכנון ובניה בשטח התכנית יתבצע לפי חוקי התכנון והבניה ותכניות המתאר העדכניים ובהתאם להשקפת העולם התכנונית השלטת בתחום זה בעת הנוכחית.

123. כדברי המתכנת בעמ' 21 לחוות דעתה :

**"התכנית אינה רק ישנה כי אם מיושנת ואינה במקומה עוד. יש לבחון את המקום בעזרת תסקיר השפעה על הסביבה, כראוי למקום ערכי זה ולשמור באמצעותו ובאמצעות הליך תכנוני תקין על האינטרס הציבורי שלנו ושל הדורות הבאים".**

124. ובהמשך :

**"אין ספק כי ההכרה במחסור במשאב הקרקע החופי, בחשיבות המרחב החופי לציבור ולסביבה ובעקרונות תכנון של חיזוק הערים מובילה לדרישה כי התכנית תעמוד לבחינה מחודשת כחלק מתכנון כולל למרחב או לנהריה כולה."**

---

אורלי אריאב, עו"ד  
ב"כ אדם טבע ודין