

משרד הבינוי והשיכון

פעולות הביקורת

בשל שינוי המדיניות בנושא השמירה על הסביבה החופית בדק משרד מבקר המדינה במינהל מקרקעי ישראל ובמינהל התכנון שבמשרד הפנים את סדרי האישור של מיזמי פיתוח של תכניות ישנות שחוק שמירת הסביבה החופית התשס"ד-2004 אינו חל עליהן. בדיקות השלמה נעשו במשרד התיירות ובמשרד להגנת הסביבה.

מינהל מקרקעי ישראל

הגנה על הסביבה החופית

תקציר

רצועת החוף של מדינת ישראל משתרעת לאורך כ-196 ק"מ על שפת הים התיכון, לאורך כ-56 ק"מ על שפת הכנרת ולאורך כ-14 ק"מ על שפת הים באילת - בסך הכול כ-266 ק"מ. במשך השנים נבנו לאורך חופי הים התיכון נמלים, מזחים, שוברי גלים, רציפים, מעגנות (מרינות), מלונות, בתי מגורים, בסיסי צבא, תחנות כח ומתקנים שונים והותירו 53 ק"מ של חוף טבעי פתוח¹.

בשנות השמונים של המאה העשרים נקבעו מספר תכניות וחוקים בעניין חופי ישראל ובכללם: תמא/13/כנרת - תכנית מתאר ארצית חלקית לחופים - מרחב הכנרת וחופיה (להלן - תמ"א 13 לאזור הכנרת), משנת 1981; ותמא/13/ים-תיכון - תכנית מתאר ארצית חלקית לחופים - חוף הים התיכון (להלן - תמ"א 13 לאזור החופים), משנת 1983. בעשור הראשון של המאה העשרים ואחת, מסתמנת מגמה של הגנה על מרחבי החוף שנותרו ושל שמירת חוף בר קיימה למען הציבור שבאה לביטוי בחוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004 (להלן - חוק שמירת הסביבה החופית); בחוק שמירת הסביבה החופית (תיקון - מפרץ אילת), התשס"ח-2007; ובחוק הסדרת הטיפול בחופי הכנרת, התשס"ח-2008 (להלן - חוק הסדרת חופי הכנרת).

פעולות הביקורת

על רקע החוקים, התכניות ותפיסות העולם דלעיל בדק משרד מבקר המדינה את סדרי האישור של מיזמי פיתוח לאורך חופי ישראל, המתבססים על תכניות שחוק שמירת הסביבה החופית לא חל עליהן. חלק מהמיזמים שנבדקו מן השנים האלה הם פירות של תכניות שהתיישנו זה מכבר והיה צורך לחדשן. הבדיקה נעשתה בחודשים פברואר עד אוגוסט 2012 והתמקדה במינהל התכנון אשר במשרד הפנים, במינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) וברשויות המקומיות הרלוונטיות. בדיקות נוספות נעשו במשרד התיירות ובמשרד להגנת הסביבה. בין השאר נבדק אם מוסדות התכנון וממ"י, הפיקו לקחים בעקבות פרסומם של דוח מיוחד של מבקר המדינה משנת 2009 בדבר הקמת כפר נופש בחוף פלמחים (להלן - דוח פלמחים).²

עיקרי הממצאים

תכניות שהמועד לביצוען עבר

לפי סעיף 84 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), על כל תכנית לציין את התאריך לביצועה. בפסק דין של השופט א' מצא³ נקבע כי אם עבר התאריך לביצוע התכנית וטרם הושגו יעדיה, יש לתקנה או להמירה בתכנית חדשה; כאשר מוסדות התכנון נדרשים לקבוע אם לאשר בקשת היתר הבניה הנסמכת על תכנית שתאריך ביצועה עבר, עליהם לבחון בקפידה את הצורך בתיקון התכנית.

נמצאו מספר תכניות בנין עיר שהמועד לביצוען עבר ושממ"י שיווק את הקרקעות בגינן אף שלנוכח השינוי שחל במדיניות התכנון לאורך החופים צריך היה לשקלן מחדש. דבר שלא נעשה.

בניית מלון לחוף הכנרת

1. במאי 2000 אושרה תכנית לפיתוח מרכז תיירות, נופש וספורט בחוף הצפוני של טבריה, הכוללת בניית מלון במרחק של 50 מטר⁴ מהחוף וייבוש שטחים לשם כך. בתכנית נקבע שהיא תבוצע עד שנת 2005. למרות זאת, רק במרץ 2007 פרסם ממ"י מכרז לביצוע התכנית, ורק בפברואר 2008, סמוך להליכי אישור חוק הסדרת חופי הכנרת, הוא חתם על חוזה חכירה עם החברה שזכתה במכרז. למצער היה על ממ"י לבחון את התכנית ברוח הכללים החדשים שהלכו והתהוו, כדי למזער את הנזק האפשרי לחופי הכנרת.

-
- 2 בנובמבר 2000 פורסמה תכנית מפורטת בר/236, בדבר הקמת כפר נופש ובו 350 יחידות אירוח על שטח של כ-70 דונם ברצועת החוף פלמחים. בדצמבר 2003 פרסם ממ"י מכרז לשיווק הקרקע, וזכתה בו הצעתן המשותפת של שתי חברות קבלניות לחכירת הקרקע תמורת כ-8 מיליון ש"ח. בעקבות מחאה ציבורית ופרסום דוח פלמחים, בוטל המכרז.
- 3 בג"ץ 1636/92, העמותה לשמירת איכות החיים והסביבה ברמת אביב ואח'; יוסף סלע נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז תל אביב פ"ד מזז, 573, 573.
- 4 המדידה נעשתה מקו המים, שבו גובה מפלס הכנרת הוא מינוס 209 מטר עד למרחק של 50 מטר לכיוון היבשה.

2. לבקשת הוועדה המקומית טבריה בוצע בנובמבר 1996 תסקיר לבחינת השפעת הקמתו של בית המלון על הסביבה ובשנת 2007 נבחן על ידה אם יש צורך בעדכון. הסקר לא היה מקיף ולא כלל, כנדרש על ידי המשרד להגנת הסביבה, התייחסות להשפעות מצטברות של מיזמים עתידיים נוספים על הימה, או את בחינת כושר הנשיאה⁵ של הכנרת כולה. יתר על כן, הפיתוח בימת הכנרת, על מגבלותיו, מתבסס ברובו על תמ"א 13 לאזור הכנרת, שהוכנה כבר בשנת 1983 ולא על תכניות סטטוטוריות מעודכנות יותר המשקפות את השינויים שחלו בשנים האחרונות במדיניות פיתוח החופים.

3. תמ"א 13 לאזור הכנרת קובעת כי יש לבחון תכניות ישנות הנוגעות לאזור זה כאשר מספר הנופשים בכנרת יעלה על 60,000 בשנה; התכנית דלעיל היא ממאי 2000 ובשנת 2007 פורסם המכרז לגבי הקרקע עליה חלה התכנית. במועד זה הגיע מספר הנופשים בכנרת ליותר מ-2 מיליון איש, לא כולל קמפינג, אף על פי כן ממ"י לא בחן מחדש את התכנית.

4. על פי תנאי חוזה החכירה, החברה שזכתה בפברואר 2008 במכרז לביצוע התכנית הייתה אמורה לסיים את התכנון ולהגיש בקשה להיתר בנייה בתוך חצי שנה, דהיינו עד אוגוסט 2008, על אף שעד דצמבר 2012 (להלן - מועד סיום הביקורת), היא עדיין לא עשתה כן, וממ"י לא נקט צעדים לביטול החוזה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הזמן הרב שחלף ולאור הערות מבקר המדינה בדוח על חוף פלמחים, ראוי כי ממ"י יבחן מחדש את התוכנית הישנה ויפעל להכנת תכנית כוללת לחופי הכנרת אשר תבחן את כושר הנשיאה של האגם ואת התאמת הפרויקט לתכנית זו.

בניין מגורים על המצוק בבת ים

באוקטובר 1984 אישרה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה תל אביב, שינוי לתכנית מתאר מקומית בת ים-פיתוח שטחים לאורך שפת הים, להקמת בניין מגורים המשולב במסחר על המצוק בחוף בת ים. נקבע בה כי יש להכין לפיה תכניות מפורטות. בתכנית המתאר נקבע כי היא תבוצע בתוך עשר שנים, כלומר עד שנת 1994.

אחת ממטרות תמ"א 13 היא ליעד את החוף לשימושים ציבוריים. בשנת 2009 החליט מנהל מחוז תל אביב בממ"י לשווק את הקרקע עליה חלה התכנית, אף שאושרה 25 שנים קודם לכן והמועד לביצועה עבר, בלי שהוכנה תכנית מפורטת הכפופה להוראות תמ"א 13 ולחוק שמירת הסביבה החופית, ובכך פעל שלא לאור החוקים העדכניים והמגמות החדשות בתחום פיתוח החופים בישראל. יתר על כן ממ"י פעל בניגוד להחלטת מועצת מקרקעי ישראל שאינה מאפשרת שיווק קרקע בטרם הושלם תכנונה.

5 שיעורה המקסימלי של האוכלוסייה שיכולה לבקר במקום מסוים בעת ובעונה אחת, בלי לגרום לפגיעה של ממש בסביבה ובלי לגרום לירידה ניכרת בשביעות הרצון של המבקרים במקום.

הפיתוח בחוף הכרמל

קטע החוף המשתרע על פני כ-9.5 ק"מ מנווה ים דרך הבונים ונחשולים עד חוף דור, משופע בערכי טבע ונוף חשובים ונמצאות בו שמורות טבע רבות. על פי תסקירי ההשפעה על הסביבה ועבודות נוספות שנעשו לבחינת הקטע האמור, המשך קיומן תלוי בשמירה על רצף של שטחים פתוחים ושל בתי גידול טבעיים (להלן - רצף אקולוגי). בהתאם לכך, במסגרת ההחלטה אם לאשר מיזמים לפיתוח החוף נדרשת ראייה אזורית כוללת.

בפועל, פעלו ממ"י והרשויות המקומיות בחוף הכרמל - מעתלית בצפון ועד קיסריה בדרום - לאישור כמה תכניות, בכלל זה תכניות להקמת יחידות דיור, יחידות נופש, בתי מלון וחניונים שעלולות לפגוע ברצף האקולוגי בחוף, תוך התעלמות מנחיצותה של ראייה אזורית כוללת. במועד סיום הביקורת מקצת מהתכניות כבר אושרו ומקצתן נמצאות בשלבי אישור. משרד מבקר המדינה בדק את התכניות הנוגעות לקטע שבין קיבוץ נווה ים למושב דור (להלן - האזור), ולהלן יפורטו ליקויים שנמצאו בהן:

1. הוועדה המחוזית מחוז חיפה בחרה לבחון את ההשפעה הסביבתית של כל תכנית בנפרד בלא ראייה כוללת של הפיתוח. הדבר אינו מנוגד לחוק, אולם הוא גם אינו מתיישב עם הצורך לשמור על הרצף האקולוגי באזור זה.

2. כושר נשיאה הוא הממד החשוב ביותר לקבלת החלטה בדבר יישום תכנית. אף על פי שבכל התכניות האמורות אושרה כניסת נופשים ודיירים לסביבה החופית, דרשה הוועדה המחוזית לבצע סקר כושר נשיאה רק לגבי הקמת שלושה כפרי נופש: שניים בנחשולים ואחד בדור. זאת ועוד, נמצא כי הסקר האמור שבוצע בשלושת כפרי הנופש היה חלקי בלבד ולא כלל את כל ההיבטים שהיה צריך להביאם בחשבון כדי למנוע פגיעה באזור.

3. לבחינת הצורך בשלושה כפרי נופש בדור ובנחשולים ביקשה הוועדה המקומית לתכנון ובניה חוף הכרמל לבדוק את הביקוש וההיצע ליחידות נופש במרחב עתלית-קיסריה. הבדיקה העלתה כי יש עודף ביקוש ליחידות נופש שניתן להיענות לו באמצעות אישור כפרי הנופש האמורים. אולם הבדיקה לא כללה את היצע הצימרים הפרטיים ואת כל יחידות הנופש הקיימות במתחם עתלית-קיסריה, כמו כן הנתונים שעליהם התבססה הבדיקה מיושנים ואינם מעודכנים.

4. בשנת 2009 קיבל קיבוץ נחשולים היתר לבניית 24 יחידות נופש המתוכננות במרחק 100 מטר מהחוף. ההיתר התבסס על תכניות משנות השמונים של המאה העשרים, המייצגות מדיניות תכנון מיושנת שאינה מתחשבת בחוק השמירה על הסביבה החופית.

5. התכניות שנדונו בפרק על הפיתוח בחוף הכרמל מתבססות כולן על תמ"א 13 לאזור החופים ועל תמ"מ 6 - תכנית מתאר מחוז חיפה - אשר לפיהן מוגדר האזור כאזור תיירות ונופש המיועד להקמתם של מלונות, אכסניות, בתי הבראה ומתקנים למחנאות ונופש⁶. לעומתן, תמ"א 12 - תכנית מתאר ארצית לתיירות שינוי מס' 1 מאוגוסט 2010 - מלונאות, הוכנה על פי מדיניות חדשה בתחום התיירות. כמו כן תמ"א

6 בעניין זה ראו גם מבקר המדינה דוחות הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009 (אוקטובר 2010), "התמודדותן של רשויות השלטון עם תהליכי הרס המצוק החופי", עמ' 374, שם ממליץ מבקר המדינה למשרד הפנים לשקול תיקון כולל של תמ"א 13.

35 - תכנית מתאר ארצית לבנייה, לפיתוח ולשימור מינואר 2006, מגדירה את אזור חוף הכרמל כבעל מרקם חופי המאפשר פעילויות הקשורות לחוף הים ולטובת הציבור, וכן כאזור בעל רגישות סביבתית-נופית גבוהה, המגבילה את הפיתוח בו. התמ"א 35 ו-1/12 מתנות את אישורן של תכניות מתאר מקומיות או מפורטות שאושרו קודם לאישורן של תמ"אות אלה, בהצגת נימוקים בדבר הצורך בחריגה מהן. ואולם דבר זה לא נעשה.

6. חלק מהתכניות להקמת כפרי נופש בחוף הכרמל טרם אושרו עד למועד סיום הביקורת. לדעת משרד מבקר המדינה יש לבחון את הצורך בהקמת כפרי הנופש הללו בהתחשב בסקר מעודכן שיבחן את הביקוש ליחידות נופש נוספות בחוף הכרמל ואת ההיצע הקיים, ובהתחשב במדיניות התכנון החדשה המיוצגת על ידי תמ"א 1/12.

דירות נופש על המצוק בבת ים

בפברואר 2007 נחתם חוזה בין ממ"י לחברה פרטית ולפיו תחכור החברה למשך 49 שנים שטח על המצוק בבת ים, ותקים בו מלון שיפעל במסגרת אכסון מלונאי מיוחד (מעין מלון דירות). במאי 2009 הוציא משרד התיירות חוזר מנכ"ל בדבר הפעלת בתי מלון לאורך החופים, ובכלל זה גם מסגרת אכסון מלונאי מיוחד⁷. תנאים אלו אמורים להיכלל בתנאי היתר הבנייה של הפרויקט. הביקורת העלתה כי עריית בת ים לא כללה את תנאי החוזר בין יתר תנאי היתר הבנייה.

סיכום והמלצות

1. לעיתים תכניות אינן תואמות לצרכים החדשים ולראייה התכנונית החדשה, משום שמאז הכנתן חלו שינויים חקיקתיים והתגבשו תובנות חדשות. הדברים נוגעים גם לפיתוח רצועת החוף בישראל, שכן בשנים האחרונות חלו שינויים במדיניות הפיתוח באזור ובחקיקה בנושא, ששיקפו את הרצון להגן על הסביבה החופית. לנוכח זאת על מועצת ממ"י והנהלתו ליזום דיון מקיף במדיניות הראויה בנושא פיתוח הסביבה החופית, ובפרט במקרים שבהם התכניות השונות פוגעות באינטרס הציבור בתחום זה ויש להתאימן לרוח השינויים שחלו מאז הוכנו. אולם מועצת ממ"י והנהלתו לא עשו כן, אף שהדבר התבקש, גם לנוכח פרסום דוח מבקר המדינה על חוף פלמחים משנת 2009. מן הראוי כי במסגרת המכרזים לשיווק קרקע עליה חלות הוראותיהן של תכניות ישנות על חוף הים, מגמת החקיקה החדשה תשמש לממ"י עקרון מנחה שיבטיח שמירה על הקרקעות ופיתוח האזור לטובת כלל הציבור.

על מוסדות התכנון לקבוע אמות מידה מפורשות בנוגע למשך תקפותה של תכנית מאושרת, וכמו כן עליהם לקבוע אם יש צורך מדי פעם בפעם לחזור ולבחון את מידת תקפותה של תכנית שגובשה לפני שנים, לנוכח השינויים שחלו מאז נקבעה.

7 אכסון מלונאי מיוחד כולל את הזכות להעביר לצדדים שלישיים זכות חכירת משנה של יחידות; ניתן למכור עד 50% מיחידות האירוח, ולפחות 50% יישארו בבעלות היזמים או חברת הניהול; בעלי היחידות יהיו זכאים להשתמש ביחידתם עד שלושה חודשים בשנה במצטבר.

2. שטח השיפוט של המועצה האזורית חוף הכרמל כולל שמורות טבע רבות, ויש חשיבות רבה לשמירה על הרציפות האקולוגית שלו. הרשויות המקומיות של חוף הכרמל והועדה המחוזית אישרו לא מעט תכניות לפיתוח כפרי נופש וחופי רחצה לאורך החוף, בלי שנעשתה בחינה מקיפה שכללה את השפעתן של כלל התכניות על הסביבה החופית. כל תכנית נבחנה בפני עצמה וניתנה בעניינה חוות דעת סביבתית נפרדת, ובה בעת - סקר כושר נשיאה בוצע רק לגבי חלק מהמיזמים ולא לגבי חוף הכרמל כולו, כנדרש. במצב זה נקבעו מספר המבקרים המינימאלי ומספר מקומות החניה המותרים לכל פרויקט בנפרד, תוך התעלמות מזליגה של מבקרים בין החופים השונים, למרות הקרבה הגיאוגרפית ביניהם. על ממי"י בבואו לשווק קרקעות וכיום של תכניות בניין עיר להביא בחשבון את עקרונות התכנון בהן מעוגנים אינטרסים של הציבור כשימור השטחים הפתוחים וחופי הים המיועדים לציבור הרחב.



מבוא

רצועת החוף של מדינת ישראל משתרעת לאורך כ-196 ק"מ על שפת הים התיכון לאורך כ-56 ק"מ, על שפת הכנרת וכ-14 ק"מ על שפת הים באילת.

רצועת החוף לאורך הים התיכון עשירה מאוד במגוון נכסי טבע, נוף ומורשת בעלי חשיבות ערכית וכלכלית. לאורך כ-70 ק"מ מחוף הים התיכון מתנשאים מצוקי כורכר שאינם יציבים, והתמוטטותם היא תהליך טבעי הנגרם מפעילות הים והרוחות⁸. אולם תהליך זה מושפע גם מהתערבות אנושית בכלל זה עבודות עפר, בנייה על המצוק ובקרבתו וכן נסיעות בכלי רכב. במשך השנים נבנו לאורך חופי הים התיכון מעגנות (מרינות), נמלים, מזחים, שוברי גלים, רציפים, מלונות, בתי מגורים, בסיסי צבא, תחנות, כח ומתקנים שונים, והותירו רק 53 ק"מ של חוף טבעי פתוח⁹.

הכנרת, ימת המים המתוקים היחידה בישראל, היא נכס שיש לו משמעות היסטורית, דתית ותרבותית, נוסף על היותו אתר טבע ייחודי המשמש מוקד משיכה חשוב ורבגוני במערך התיירות והנופש בישראל. בשל ייחודה הגיאוגרפי, עושר המינים של החי והצומח בחופיה, הפעילות האנושית המתקיימת לחופיה משחר ההיסטוריה - למן ימי האדם הקדמון ועד ימינו - בתחומי ההתיישבות, התיירות, התעשייה והחקלאות, הכנרת היא משאב בעל חשיבות לאומית.

בשנות השמונים של המאה העשרים נקבעו מספר תכניות וחוקים בעניין חופי ישראל ובכללם: תמא/13/כנרת - תכנית מתאר ארצית חלקית לחופים - מרחב הכנרת וחופיה (להלן - תמ"א 13 לאזור הכנרת), משנת 1981 תמא/13/ים-תיכון - תכנית מתאר ארצית חלקית לחופים - חוף הים התיכון (להלן - תמ"א 13 לאזור החופים), משנת 1983. בעשור הראשון של המאה העשרים ואחת, חל שינוי במדיניות של מוסדות התכנון בכל הנוגע לבנייה ולפיתוח בחופי הים. הסתמנה מגמה של הגנה על החוף הנוטר ושמירת חוף בר קיימה למען הציבור שבאה לביטוי בחוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004 (להלן - חוק שמירת הסביבה החופית); בחוק שמירת הסביבה החופית

8 בדוח "התמודדותן של רשויות השלטון עם תהליכי הרס המצוק החופי" שפורסם בדוח רשויות מקומיות 2009, צוין, כי רוב המצוקים נמצאים בתחומיהן של 22 רשויות מקומיות; כ-30 ק"מ מהמצוקים באחריות רשות הטבע והגנים הלאומיים וכ-20 ק"מ - באחריות משרד הביטחון.

9 כולל חופי ים עירוניים.

(תיקון - מפרץ אילת), התשס"ח-2007; ובחוק הסדרת הטיפול בחופי הכנרת, התשס"ח-2008 (להלן - חוק הסדרת חופי הכנרת).

בחודשים פברואר עד אוגוסט 2012 בדק משרד מבקר המדינה מספר תכניות לסביבה החופית אשר חוק שמירת הסביבה החופית או חוק הסדרת חופי הכנרת אינם חלים עליהן. הבדיקה נעשתה במינהל התכנון אשר במשרד הפנים (להלן - מינהל התכנון), במינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) ובמועצות המקומיות הרלוונטיות. בדיקות נוספות נעשו במשרד התיירות ובמשרד להגנת הסביבה.

מעריך החוקים לשמירה על הסביבה החופית

תכנית מתאר ארצית (להלן - תמ"א) 13 לאזור הכנרת: התכנית אושרה בנובמבר 1981 ונועדה להסדיר את ייעודי הקרקע במרחב הכנרת וחופיה ואת השימושים בה מתוך התחשבות באזור כולו; וכן נועדה להבטיח את ניצול המשאבים הטבעיים של האזור לצורכי נופש ולרווחת הציבור, תוך שמירה על איכות מי הכנרת וערכי הנוף. התמ"א קובעת כי בשטח הקרקע שליד קו המים, שבו גובה מפלס הכנרת הוא מינוס 209 מטר עד למרחק של 50 מטר מקו המים האמור לכיוון היבשה תהיה הבניה אסורה, זולת במקומות שהבנייה מותרת בהם מפורשות לפי התכנית, או באישור הוועדה המחוזית לצורך הקמת משאבות ומתקנים הדרושים להבטחת אספקתם של מי הכנרת. עוד התירה התמ"א באישור הוועדה המחוזית ייבוש חלק משטח הכנרת במקומות המסומנים בתכנית.

תמ"א 13 לאזור החופים: התכנית אושרה ביולי 1983 ונועדה לקבוע את ייעודי הקרקע כרחצה, נופש, ספורט, הפעלת מתקני תיירות ושימושים אחרים המחייבים מיקום לאורך רצועת החוף; להסדיר שימושים הדרושים קרבה לחוף ולמנוע שימושים שאינם דורשים את קרבתו; ולהתוות את אופן השימוש ברצועת החוף שבתחום התמ"א עבור תכניות מתאר מחוזיות ומקומיות. נקבע בה כי תכניות מפורטות שאושרו לפני אישורה יעודכנו או יתוקנו בתוך חמש שנים מיום אישורה; וכי תכניות חדשות יקבעו הוראות מפורשות להסדרת האיסור להקים מבנים במרחק 100 מטר לפחות מקו המים ויכללו תסקיר השפעה על הסביבה. ביוני 1996 אושר שינוי 1 לתמ"א האמורה ולפיו אין חובה להגיש תסקיר השפעה על הסביבה בשטח המרוחק 200 מטר ויותר מקו החוף, אלא אם כן יידרש הדבר על ידי נציג השר שהשתתף באותה ישיבה במוסד התכנון.

חוק שמירת הסביבה החופית: החוק נועד להגן על הסביבה החופית, ובכלל זה על החול החופי ועל אוצרות הטבע, לתועלתו ולהנאתו של הציבור ולדורות הבאים; כן נועד לקבוע עקרונות והגבלות לניהול ולפיתוח בני קיימה של הסביבה החופית ולשימוש בה. החוק קובע כי אין לבנות בתחום חוף הים במרחק פחות מ-100 מטר מקו המים (פרט לבניית שירותי חוף בחופי רחצה) - אלא באישור רשות מוסמכת, בכפוף להוראות תמ"א 13 לאזור החופים, ובאופן שימזער ככל האפשר את הפגיעה בסביבה החופית¹⁰ אך תוך מאמץ לאזן בין מטרות הבנייה ובין שמירה על טובת הציבור ועל חוף בר קיימה. עוד קובע החוק כי חוף הים יהיה פתוח להליכה רגלית לכל אורכו, אלא אם כן נבנו בו מתקן ביטחוני, נמל וכו'. כל פגיעה בסביבה החופית ללא היתר או ללא נקיטת אמצעים לשיקומה ולהשבת המצב לקדמותו היא בבחינת עברה פלילית שעונשה שישה חודשי מאסר או קנס.

לשם יישום החוק הוקמה במשרד הפנים בשנת 2005 ועדה לשמירת הסביבה החופית (להלן - הולח"ף), וכל תכניות הבנייה והיתרי הבנייה החלים בתחום של 300 מטר מקו המים צריכים לקבל

10 הסביבה החופית כוללת את כל שטח מימי החופין של ישראל, ו-300 מטר ביבשה שיימדדו מקו המים.

את אישורה. הוועדה בוחנת את תכניות הבנייה שמוגשות לה, את מטרותיה ואת השפעותיהן הצפויות, שוקלת אותן מול האינטרס הציבורי ומחליטה אם לקבלן או לדחותן.

חוק הסדרת חופי הכנרת: באוגוסט 2007 התקבלה החלטת ממשלה 2297 בדבר הסדרת חופי הכנרת ובאפריל 2008 חוק חוק הסדרת הטיפול בחופי הכנרת שנועד להסדיר את הטיפול בנושא בראייה כוללת, לגבש מדיניות אחידה בהתחשב בהיבטים הייחודיים של הימה, ולהגביר את האכיפה של חוקים שנועדו לצמצם במידת האפשר את הפגיעה בה. סעיף 52 לחוק הסדרת חופי הכנרת מתייחס להגדרה "יום התחילה" המופיעה בחוק שמירת הסביבה החופית כדלהלן: התשס"ח-2007; (3) לעניין ים כנרת - תתייחס ההגדרה ליום פרסומו של חוק הסדרת חופי הכנרת.

חוק שמירת הסביבה החופית קובע כי אין בו כדי לפגוע בהוראות תכניות בנייה שקדמו לו והיו תקפות במועד חקיקתו. אולם פעמים רבות היתרי הבנייה החדשים שמונפקים בעקבות תכניות הבנייה הישנות הללו אינם נבדקים בהתאם למגמות התכנון שנקבעו בחוקים ובתכניות מתאר חדשים יותר. בדיקות כאלה היו מובילות לפעמים למסקנה כי אין לאשר היתרי בנייה חדשים או לממש תכניות ישנות, שכן הם עלולים לגרום נזק סביבתי כבד. הדברים אמורים, למשל, בהיתרים לבניית כפרי הנופש בפלמחים¹¹ ובבצת¹² אשר בוטלו לאחר מחאה ציבורית. כדי לנסות לצמצם את הנזק שבביצוע תכניות ישנות הוציעו חברי הכנסת דב חנין, איתן כבל, ניצן הורוביץ, אופיר פז פינס ורחל אדטו הצעת חוק פרטית בדבר שמירת הסביבה החופית (תיקון - התאמת תכניות ישנות), התשע"ב-2012, ולפיה כל היתר בנייה המתבקש מכוח תכנית שעברו שמונה שנים מיום שניתן לה תוקף, יהיה כפוף לאישור הוועדה לשמירת הסביבה החופית.

תכניות שהמועד לביצוען עבר

לפי סעיף 84 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה), בכל תכנית יצוין התאריך לביצועה. בג"ץ 1636/92 התייחס השופט א' מצא לסוגיית תפוגת התאריך שצוין בתכנית כמועד ביצועה של תכנית¹³: "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 רווחת ואיכות חייו של הציבור; והדאגה לענייניו של הציבור הלוא היא מחייבת לחזור ולבחון, מזמן לזמן אם תכנית שגובשה לפני שנים עוננה על צרכי ההווה והעתיד, לשם קיומה של תכלית זו, כהלכתה, מוטל על רשויות התכנון לשקוד על עדכון מתמיד של הנורמה התכנונית... הווי אומר: אם תכנית שוב אינה עונה על הצרכים, יש לתקן את התכנית או להמירה בתכנית חדשה. דרך פחות ראויה היא לעקוף את עיוותיה של

11 בנובמבר 2000 פורסמה תכנית מפורטת בר/236, בדבר הקמת כפר נופש ובו 350 יחידות אירוח על שטח של כ-70 דונם ברצועת החוף פלמחים. בדצמבר 2003 פרסם ממ"י מכרו לשיווק הקרקע, וזכתה בו הצעתן המשותפת של שתי חברות קבלניות לחכירת הקרקע תמורת כ-8 מיליון ש"ח. בעקבות מחאה ציבורית ופרסום דוח מיוחד של מבקר המדינה בשנת 2009 בנושא הקמת כפר נופש בחוף פלמחים, בוטל המכרז.

12 בשנת 1992 אושרה תכנית 6005/ג, בדבר הקמת שלושה כפרי נופש, אגם מלאכותי ושטחי מסחר. בשנת 2011, בעקבות מחאה ציבורית, הודיע ממ"י כי הוא יבטל את המכרז ויגיע להסדר עם היזמים, שבמסגרתו הם יקבלו פיצויים תמורת החזרת השטח לציבור. במועד סיום הביקורת טרם הסתיים המשא ומתן עם היזמים, עקב חילוקי דעות על שיעור הפיצויים שיקבלו, ועדיין לא התקיים תהליך לשינוי ייעוד הקרקע.

13 בג"ץ 1636/92, העמותה לשמירת איכות החיים והסביבה ברמת אביב ואח'; יוסף סלע נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז תל אביב פ"ד 573, 573.

תכנית ששוב אינה הולמת את צורכי ואת תנאי הזמן בהצבת תנאים להענקתו של היתר בניה המתבקש על פיה". כלומר, כאשר מוסדות התכנון נדרשים לקבוע אם לאשר בקשת היתר הנסמכת על תכנית שהמועד לביצועה עבר, עליהם לבחון היטב את הצורך בתיקון התכנית או המרתה בתכנית חדשה.

להלן יפורטו תכניות מספר שהמועד לביצוען עבר וממ"י הוציאן לפועל, אף שלנוכח השינוי שחל במדיניות התכנון לאורך החופים התעורר צורך לשקלן מחדש.

פיתוח בחופי הכנרת - תכנית לפיתוח החוף הצפוני של העיר טבריה במגרש 26 (להלן - התכנית)

הכנרת היא אתר טבע ותיירות בעל חשיבות לאומית, היסטורית ודתית שיש לשמר, מקור מים עיקרי למדינה ומקור פרנסה לדייגים - בתור שכזאת היא משאב לאומי. בעת האחרונה יושמו כמה תכניות לבניית מלונות לאורך חופיה ובצפון העיר טבריה, הכוללות ייבוש חלק מן הימה ופגיעה באזורים רגילים.

במאי 1992 הפקידה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז צפון את התכנית, ובמאי 2000 היא אושרה. התכנית כפופה לתמ"א 13 - לאזור הכנרת על שינוייה, והיא עוסקת בפיתוח מרכז תיירות, נופש וספורט בחוף הצפוני של טבריה. על פי התכנית, מגרש מס' 26 מיועד, לבניית מלונאות מיוחדת¹⁴ במרחק של 50 מטר מהים, והיא מתירה לייבש את הקטע הזה של הכנרת כדי לאפשר בו בנייה כאמור. עוד נקבע בה כי היא תבוצע בשלבים בתוך חמש שנים. דהיינו תוקפה יפוג בשנת 2005. במרץ 2007 פרסם ממ"י מכרז למגרש 26, ביולי אותה שנה זכתה חברה פרטית במכרז, ובפברואר 2008 נחתם עמה חוזה חכירה ל-49 שנה - מיולי 2007 עד יולי 2056. בנובמבר 2009 נתנה לה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה - טבריה היתר בנייה לייבוש. החברה החלה בביצוע עבודות הייבוש, אולם היא הפסיקה אותן בשל עיכובים בהסטת כביש 90. ביולי 2010 אישר ממ"י לחברה להאריך את תקופת הבנייה עד יוני 2013, מאחר שהעבודות להסטת כביש 90 (באחריות קבלן אחר), שתחילת העבודה הותנתה בין היתר בביצוען, עוד לא הושלמו ואף נעצרו. במועד סיום הביקורת - דצמבר 2012 טרם הוגשה בקשה לקבלת היתר לבניית המלון.

בתשובתו מדצמבר 2012 מסר ממ"י למשרד מבקר המדינה כי הבהיר לחברה שאי עמידה במועד שנקבע תהווה הפרה יסודית של ההתקשרות החוזית, על כל המשתמע מכך.

1. ממ"י פרסם כאמור את המכרז בשנת 2007, אף על פי שהמועד לביצוע התכנית עבר שנתיים קודם לכן, בשנת 2005. יצוין כי חוק שמירת הסביבה החופית חוקק כבר ב-2004, באוגוסט 2007 הוחל בחקיקת חוק הסדרת חופי הכנרת, ובאפריל 2008, חודשיים לאחר החתימה על החוזה, הוא נכנס לתוקף. לדעת משרד מבקר המדינה, לפני ששיווק ממ"י את הקרקע עליה חלה התכנית, הכוללת ייבוש חלקים מהכנרת, היה עליו להתחשב בשינוי המדיניות שבא לידי ביטוי בחוק שמירת הסביבה החופית, שבאותו מועד הוחל בהליך חקיקתו ולמצער לבחון את התכנית ברוח המדיניות החדשה, בין היתר כדי למזער נזק אפשרי לחופי הכנרת.

14 בית מלון הפועל כמלון דירות ו/או דירות נופש ו/או על בסיס מכירת זכות השימוש בכל אחת מיחידות האירוח למספר רב של אנשים או על בסיס מכירת יחידות האירוח לבעלים פרטיים והעמדתן לשימוש הציבור בתקופות מסוימות בשנה.

2. בנובמבר 1996, לבקשת הוועדה המקומית לתכנון ובנייה טבריה בוצע תסקיר שבחן את ההשפעה של פיתוח חוף צפון טבריה על איכות מי הכנרת, וביוני 2007 היא ביקשה לבחון אם יש צורך בעדכון. בהנחיות לתסקיר שהכין המשרד להגנת הסביבה כבר במאי 1992, נקבע, בין השאר, כי יש לבדוק את כושר הנשיאה של הכנרת כולה. מסקנות התסקיר היו, בין היתר, כדלהלן: פיתוח חופים הפולש לתחום הימה הוא בעל השפעה הרסנית על תחום המים הרדודים; במקרים רבים יכולה השפעתו של פיתוח כזה לחרוג מגבולות האזור שבו הוא מתבצע ולהשפיע באופן שלילי על כל הימה; מנגד, חוף צפון טבריה הוא חוף בלתי מפותח, ולדעת עורכי הסקר יש לרכז את פיתוח החופים לצורכי תיירות סביב הכנרת באזורים שכבר נפגעו ממנו ושצמודים למרכז התיישבות; כן ציין התסקיר כי, בשנים האחרונות מסתמנת מגמת פיתוח תיירותי מסיבי בחופי הכנרת, המתבססת ברובה על תמ"א 13 לאזור הכנרת. על פי התמ"א עצמה יש לבחון שוב תכניות ישנות לאחר שמספר הנופשים בכנרת יעלה על 60,000 בשנה.

מבקר המדינה מעיר כי בניגוד להנחיות שניתנו במאי 1992, אין בתסקיר התייחסות להשפעות מצטברות של מיזמים עתידיים על הכנרת; כן לא נבדק כושר הנשיאה של הכנרת כולה. זאת ועוד, נראה כי עדכון תמ"א 13 לאזור הכנרת מתחייב עקב הגידול המתמשך במספר הנופשים בכנרת. למשל, בשנת 2007 היה מספר הנופשים בכנרת כ-2 מיליון איש (לא כולל קמפינג), ובשנת 2011 - כ-2.3 מיליון איש. מכאן שהמשך הפיתוח באזור הכנרת ללא בדיקה מחודשת של תמ"א 13, על ידי מיזמים שכל אחד מהם נבחן בנפרד, בתחומי המוגבלים, וללא התייחסות להשפעות המצטברות של כלל המיזמים על האזור, עלול לפגוע בכנרת ואף לסכן את ההצלחה ארוכת הטווח של התיירות שעבורה מתבצע הפיתוח.

3. על פי תנאי החוזה מ-2008, הזוכה במכרז אמורה לסיים את התכנון ולהגיש בקשה להיתר בנייה בתוך חצי שנה מיום אישור ההעסקה, כן עליה לסיים את הבנייה בתוך 36 חודשים מיום האישור. בפועל, עד למועד סיום הביקורת החברה טרם עשתה כן, ולמותר לציין שהיא טרם החלה בבנייה.

על הצורך לבחון תכניות ברוח החקיקה החדשה, העיר משרד מבקר המדינה ברוח על חוף פלמחים כדלקמן: "אף שחוק הסביבה החופית נכנס לתוקפו רק לאחר שהתקיים המכרז לשיווק הקרקע ונבחרה ההצעה הזוכה, ראוי היה שהמינהל יתחשב בעקרונות החוק בבואו להחליט אם לתת אישור או היתר לפעולה בקרקע. לפיכך ראוי שהמינהל בבואו לשקול אם להאריך עוד את תוקפו של חוזה הפיתוח ישקול אם הדבר עולה בקנה אחד עם האינטרס הציבורי - שמירת הסביבה החופית פתוחה ונגישה לכלל הציבור וצמצום הפגיעה בסביבה החופית ככל האפשר".

בתשובתו למבקר המדינה מינואר 2013 ציין מינהל התכנון כי בימים אלו הוא שוקד על הכנת תמ"א 13/13 מרחב הכנרת וחופיה שעתידה להחליף את תמ"א 13 כנרת. התכנית החדשה תשקף את תפישת התכנון העתידית ואת צרכי השונים של המרחב ובין היתר תבחן התכנית ביטול או הוספת כפרי נופש לחופי הכנרת מתוך ראייה כוללת.

בניין מגורים על מצוק בת ים

על פי תמ"א 13 יש לפעול לשימור מירבי של חוף הים כמשאב טבעי, ולאפשר שימושים ליעדים ציבוריים בלבד.

באוקטובר 1984 אישרה הוועדה המחוזית תכנית לחלקת מגורים מיוחדת על שטח של 11,255 מ"ר על המצוק בבת ים. שני שלישים מהחלקה הם בבעלות מ"י. בתכנית נקבע כי היא תבוצע בתוך עשר שנים, כלומר עד שנת 1994 וכי היתר הבנייה יותנה בהכנת תכנית מפורטת למימוש זכויות

הבנייה. יתר על כן, עיריית בת ים מעוניינת לשלב בשטח בין היתר, מיזמי מלונאות. למרות כל אלה החליט ממ"י בספטמבר 2009 לשווק את הקרקע לבניית מבנה מגורים בתנאים אלה: הבנייה תתבצע בתוך שש שנים; החברה שתזכה תהיה ערה לעובדה כי אין תכנית מפורטת החלה על החלקה, וכי הוועדה המחוזית החליטה שאין לקדם תכנית נקודתית בנפרד אלא כחלק מתכנית כוללת החלה על מתחם צפון הים בבת ים. בפברואר 2011 פורסם מכרז לשיווק החלקה שיועדה למבנה מגורים, באפריל אותה שנה זכתה במכרז חברה פרטית, וביוני אותה שנה חתם עימה ממ"י חוזה.

1. המועד שנקבע לביצוע התכנית חלף לפני שנים, ובמועד סיום הביקורת טרם הוכנה תכנית מפורטת אשר אמורה להתבסס גם על תמ"א 13 ועל חוק שמירת הסביבה החופית שהיה בתוקף במועד זה. אולם ממ"י פרסם בכל זאת מכרז למימוש התכנית שאיננה עוד בתוקף, אשר מטרתה הקמת מבנה מגורים לשימוש פרטי ולא לשימוש ציבורי בקרבת החוף, כנדרש בתמ"א 13. התכנית, שאושרה 25 שנים קודם לכן, תאמה את מדיניות התכנון הישנה, ואינה עולה בקנה אחד עם מגמת התכנון החדשה ועם חוקי השמירה על החופים. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הזמן הרב שחלף, לא היה מקום שממ"י ישווק את הקרקע בטרם תוכן תכנית מפורטת על פי הנורמות החדשות שנקבעו בחוק שמירת הסביבה החופית קודם שיווקה.

2. על פי החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1, קרקע עירונית¹⁵ תימסר רק לאחר שהושלם תכנונה ורק לשימוש ליעוד שנקבע לה בתכנון. מכאן שעל ממ"י לשווק קרקע כאשר הזכויות לבנייה בה ידועות ומעוגנות בתכניות מפורטות. לא ברור מה היו השיקולים לשיווק קרקע עליה חלה תכנית ישנה, ושממילא הזכויות בה היו צריכות להיקבע בתכנית מפורטת שטרם הוכנה. בבדיקה בוועדה המקומית בת ים נמצא כי טרם אושרה תכנית מפורטת החלה על המתחם, ולפיכך לא ניתן היתר לבניית המבנה. יצוין כי ממ"י לא ציין במכרז שעיריית בת ים מבקשת לשלב באזור אתרי מלונאות, כלומר הוא לא נהג בשקיפות מלאה.



משרד מבקר המדינה מעיר כי על מועצת מקרקעי ישראל והנהלתו לקיים דיון עקרוני לקביעת מדיניות עדכנית וקווים מנחים לאופן שבו מחוזותיו של ממ"י ועובדיו נדרשים לפעול בכל מה שנוגע לתכניות ישנות שהמועד לביצוען עבר - בייחוד נוכח השינויים התכנוניים-חברתיים שהתחוללו מאז נקבעו התכניות האמורות. יצוין כי העקרונות שאמורים להנחות את מדיניותו של ממ"י אינם נוגעים רק לשיקולים כלכליים ולרווחים שיופקו משיווק תכניות ישנות, אלא גם - ואולי קודם כול - לשיקולים הנוגעים לרווחת הציבור, לאיכות הסביבה, לנדירות הקרקע ולצורכי החברה בישראל.

שאלות אלו היו במוקד דוח ביקורת מיוחד של מבקר המדינה בעניין חוף פלמחים ובו צוין בין השאר כי: "חוף הים הוא משאב ציבורי מוגבל שיש לנצלו לטובת הציבור, ולפיכך יש לבחון אם ההשפעות ארוכות הטווח של התכניות החלות על שטח זה עולות בקנה אחד עם האינטרסים של כלל האוכלוסייה לרבות צורכי הדורות הבאים. לדעת משרד מבקר המדינה, על מוסדות התכנון לבחון מחדש תכניות ישנות המייצגות שטחים ניכרים בסביבה החופית לבנייה ולפיתוח... על מנת להבטיח כי חוף הים ישרת את כלל הציבור בהתאם להוראות ולמגמות של חוק הסביבה החופית ובהתאם להוראות תמ"א 13 ותכנית מתאר ארצית לבנייה לפיתוח ולשימור מס' 35. זאת ועוד, ראוי שמגמת החקיקה - ההגנה על קרקעות ייחודיות ונדירות כמו קרקעות חוף הים - תשמש למינהל עיקרון מנחה, ומכאן שראוי כי במסגרת המכרזים לשיווק קרקע מעין זו יקבע המינהל אמות מידה ודרישות שיבטיחו שמירה על הקרקעות ופיתוח האזור לטובת כלל הציבור".

בתשובת ממ"י למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012, צוין כי הוא יקיים דיון במועצה, בהתאם להמלצת משרד המבקר, בנושא קביעת המדיניות הקרקעית בכל הקשור להגנה על הסביבה החופית וכי בעקבותיו תתקבלנה החלטות שתקבענה את המדיניות לפיה יפעל בסוגיה חשובה זו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012, ציין משרד התיירות כי הוא חולק על פרשנותו של משרד מבקר המדינה, ולפיה המועד לביצוע התכנית (אשר צוין בתכנית עצמה), הוא מועד פקיעת תוקפה של התכנית. לטענת משרד התיירות בתכנית אשר מוסד התכנון מצא צורך לקצוב זמן לתקפותו נקבע לכך סעיף מפורש ובהיר המנוסח בהחלטות וכולל מנגנונים לפקיעת תוקף.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בתכנית שבהן עוסק הדוח הנוכחי אין סעיף מפורש הכולל מנגנונים לפקיעת תוקף. ראוי שהסוגיה תבחן על ידי היועץ המשפטי לממשלה ושהוא יקבע אמות מידה ברורות יותר לגבי משך תקפותה של תכנית מאושרת. עד אז, יש לפעול על פי ההלכה שנקבעה בפסק הדין בבג"צ 1636/92 (העמותה לשמירת איכות החיים והסביבה ברמת אביב נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז תל אביב)¹⁶, ולפיה אם תכנית שוב אינה עונה על הצרכים יש ליזום מהלך לתיקונה או להמירה בתכנית חדשה. כאשר מוסדות התכנון נדרשים לקבוע אם לאשר בקשת היתר לבנייה הנסמכת על תכנית שהמועד לביצועה עבר, עליהם לבחון בקפידה את הצורך בתיקון התכנית.

הפיתוח בחוף הכרמל

שמורת הטבע

בהתבסס על תסקירי השפעה על הסביבה שנערכו לגבי המיזמים השונים בחוף הכרמל עולה כי : קטע החוף במועצה האזורית חוף הכרמל, אשר משתרע על פני 9.5 ק"מ, מנווה ים דרך שמורת הבונים וקיבוץ נחשולים עד חוף דור עתיר ערכי טבע ונוף חשובים ביותר, ונמצאים בו שמורות טבע וגנים לאומיים רבים, ובכללם: שמורת חוף וים נווה ים, שמורת החוף מעגן מיכאל, שמורת ביצת נחל ושפך דליה סמוך למעגן מיכאל, הגן הלאומי דור, שמורת איי חוף דור, שמורת כורכרי חוף

הכרמל, שמורת ים דור-הבונים, שמורת חוף הבונים, שמורת חוף וים גלים סמוך למגדים והחותרים, ושמורת חוף מדרום לתל מיכל. מדובר באחד מקטעי החוף העיקריים לקינון צבי ים, ויש בו בתי גידול על חולות נודדים, וחולות מיוצבים למחצה, צמחיית חוף ייחודית ורכסי כורכר. מינים רבים של בעלי חיים וצמחים וחלקם הגדול נמצאים בסכנת הכחדה ובכללם: גרביל החוף, צב הים החום, שחפית הים והשחפית הגמדית.

קטע החוף זה, העובר לאורכה של רצועת החוף של ישראל, משמש מסדרון אקולוגי ארצי. מסדרון זה נקטע במקומות רבים על ידי ישובים, חופי רחצה ועוד, מה שפוגע ברציפותם של השטחים הפתוחים ושל בתי הגידול הטבעיים. בתי הגידול מרוחקים ומנותקים זה מזה, והדבר פוגע בבעלי החיים והצומח המאכלסים אותם. המשך קיומם של חופים טבעיים ורצופים, חשוב להבטחת תפקודם האקולוגי.

בנובמבר 2012 ציין המשרד להגנת הסביבה בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "הבעיה המרכזית מבחינת המשרד להגנת הסביבה היא כי לא הייתה בחינה כוללת של כל חופי הכרמל וקביעה אילו חופים יישארו פתוחים, טבעיים וללא פיתוח". באותו מועד טענה גם רשות הטבע והגנים כי "הערטנו העיקרית היא הבעייתיות בתכנון חוף הרחצה החדש [מצפון לשמורת הבונים] ללא ראייה תכנונית כוללת למרחב שבין עתלית לדור. ראייה תכנונית כוללת יכולה לערוך בחינה כוללת של הצורך בחוף רחצה, אי השארת שטח ללא יעוד תכנוני ברור בין שפך נחל מערות ועד לתכנית הבונים ועוד".

תכניות להקמת מוקדי תיירות ואכסון תיירותי בחוף הכרמל

להלן תכניות למטרות פנאי ונופש לאורך רצועת החוף בתחומי המרחב הכפרי הפתוח של חוף הכרמל - מעתלית בצפון ועד קיסריה בדרום:

ע ת ל י ת : במועד סיום הביקורת, תכנית מתאר הכוללת אכסון תיירותי נמצאת בשלבי הכנה, אולם טרם נקבע המספר הסופי של מספר יחידות הנופש שיוקמו במסגרת התכנית.

ק י ב ו ן נ ו ו ה י ם : ביוני 2010 אושרה התכנית. יזם התכנית הוא המועצה האזורית חוף הכרמל, הבעלים של החלקה הם ממ"י ויזמים פרטיים והחוכר הוא קיבוץ נווה ים. מטרת התכנית היא הרחבת שטח הקיבוץ בהתאם לתמ"א 35 בכ-350 יחידות מגורים, ובהקמת שני מוקדי תיירות: האחד מצפון לקיבוץ, שיכלול פארק מים ומוקד אכסון עממי ובו 120 יחידות נופש; והשני מדרום לקיבוץ, שיכלול גן אירועים ומוקד אכסון יוקרתי ובו 120 יחידות נופש. נוסף על כך, יוקמו במרכז הקיבוץ 32 חדרי אירוח כפרי ויפותחו שתי רצועות חוף: האחת מצפון לקיבוץ והשנייה מדרום לו. רמת הפיתוח של החוף הצפוני תהיה אינטנסיבית, ורמת הפיתוח של הדרומי מינורית.

ח ו ן ה ב ו נ י ם : ביולי 2012, לאחר שוועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית (להלן - החלטת ועדת המשנה להתנגדויות מיולי 2012) בחנה כ-1,000 התנגדויות לתכנית להקמת חוף רחצה בחוף החולי שמצפון לשמורת הטבע המוכרות בחוף הבונים, היא אישרה את התכנית כדי לאפשר את הסדרת שירותי ההצלה במקום. התכנית כוללת קיוסק, שירותים ומבנה עזרה ראשונה בהיקף של 125 מ"ר, חניה בהיקף של 100 מ"ר ושטח ללינת לילה; ונועדה לאפשר גם את פיתוח החוף הדרומי ואת הקמתם של מרכז הדרכה של רשות הטבע והגנים, מרכז מידע, קיוסק, מחסן, משרד ששטחו הכולל כ-142 מ"ר וחניון ששטחו 50 מ"ר.

כ פ ר נ ו פ ש ב ק י ב ו ן נ ח ש ו ל י ם : בשנת 1982 אושרה תכנית שהסדירה את מגוון שימושי הקרקע וזכויות הבנייה של קיבוץ נחשולים, בכלל זה נקבעו בשטח ייעודיהם של אזור קייטנות ואזור ספורט. בשנת 1985 אושר שינוי לתכנית ששינה את ייעודו של שטח חקלאי לייעוד של כפר נופש. על בסיס תכניות אלו מופעלות במועד סיום הביקורת 112 יחידות נופש; וחברי הקיבוץ פועלים בעת ובעונה אחת הן לבניית 24 יחידות נופש נוספות על פי אותן תכניות, בשני מבנים

ארוכים במרחק של 100 מטר מהחוף, והן להכנת תכנית חדשה שתאפשר את הגדלת מספר יחידות הנופש בקיבוץ ל-500. במועד סיום הביקורת טרם הוגשה התכנית לוועדה המחוזית.

כפר נופש מצפון לקיבוץ נחשולים - שטח שהועבר לממ"י במסגרת הסדר קרקעות: בדצמבר 2009 החליטה הוועדה המחוזית-חיפה על הפקדת תכנית מפורטת להקמת כפר נופש יוקרתי שיכלול 500 יחידות בשטח של כ-190 דונם מצפון לקיבוץ נחשולים, במרחק של כ-300 מטר מהחוף, סמוך לגן הלאומי תל דור ולשמורת הטבע הבונים. היזם של התכנית הוא ממ"י, אשר קיבל את הקרקע במסגרת תכנית הסדר הקיבוצים של ממשלת ישראל. כפר הנופש ייבנה על פני מים רדודים, ולחלופין על שטח ירוק. במסגרת טיפולה של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה בתכנית הוגשו כ-1,500 התנגדויות. בדצמבר 2011 מינתה לשכת התכנון המחוזית חוקרת (להלן - החוקרת) לתכנית, וזו בדקה את הנושא והגישו המלצות בעניינה. ביולי 2012, לאחר שנדונו המלצות החוקרת, החליטה ועדת המשנה להתנגדויות לדחות את התכנית.

כפר נופש במושב דור: בספטמבר 2010 החליטה הוועדה המחוזית חיפה על הפקדת תכנית מפורטת לפיתוח אזור תיירות ונופש בשטח של 296 דונם במושב דור. התכנית כוללת הקמת מלון וכפר נופש יוקרתיים בהיקף של 500 יחידות, הקצאת שטח לקמפינג, והקמתם של שני מתחמי מסחר, חניון ובו 850 מקומות חניה וטיילת. חלק מהתכנית נכלל בתחום ה-100 מטר מקו המים. בעל הקרקע הוא ממ"י, והיזם הוא מושב דור. במאי 2011 אישרה הולחו"ף את התכנית. במועד סיום הביקורת עדיין לא הופקדה התכנית.

הגן הלאומי תל דור: ביוני 2008 פורסמה להפקדה תכנית מתאר מקומית לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית בתל דור לגן לאומי ושמורת טבע. על פי התכנית יוקם בקרקע האמורה חניון ובו 400 מקומות חניה לרכב פרטי ו-12 חניות לאוטובוסים, תישמר זכות מעבר להולכי רגל, לא תותר בנייה בתחום החוף, החוף לא יוכרז כמקום רחצה אלא יישמר כשמורת טבע, ויוקם בו מרכז צלילה. היזם של התכנית הוא הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים ובעלי השטח שבו תבוצע התכנית הוא ממ"י.

קיבוץ מעגן מיכאל: בשנת 2008 אושרה תכנית מפורטת להקמת 200 יחידות נופש בשטח הקיבוץ.

ג'סר א-זרקא: במועד סיום הביקורת נמצאת בהכנה תכנית מתאר ליישוב הכוללת אזור נופש ותיירות.

קיבוץ שדות ים: בשנת 2012 אושרה תכנית מפורטת להקמת 60 יחידות נופש בקיבוץ.

קיסריה: במועד סיום הביקורת תכנית מתאר, הכוללת 1,340 יחידות נופש, נמצאת בשלבי הכנה.

מכאן שרצועת החוף שבין עתלית לקיסריה, המשתרעת על פני 16.5 ק"מ מיועדת לפיתוח מסיבי של אכסון תיירותי ומיזמים מושכי קהל ומחוללי תנועה המצריכות בחינה מרחבית של כל איזור חוף הכרמל. משרד מבקר המדינה בדק את התכניות בקטע שבין קיבוץ נווה ים למושב דור. להלן ליקויים שנמצאו בהן:

מדיניות תכנון חדשה

התכניות שיידונו בפרק זה מתבססות כולן על תמ"א 13 לאזור החופים ועל תכנית מתאר מחוז חיפה תמ"מ 6, המגדירות את האזור האמור כאזור פיתוח כפרי חופי שמאפשר שימושים ברצועת החוף

לצורכי ציבור, למשל לתיירות, לאכסון מלונאי וכן לפנאי ונופש, תוך שילובם במרקם המגורים הכפרי. אולם תכנית מתאר ארצית לתיירות תמ"א 12, מלונאות - שינוי מס' 1, מקדמת מדיניות חדשה של פיתוח תיירות. תמ"א 35 תכנית מתאר ארצית לבנייה לפיתוח ולשימור מגדירה את אזור החופים כבעל מרקם חופי המיועד בין היתר לצורכי נופש ופנאי ולהנאתו של הציבור הרחב, וכן כאזור בעל רגישות סביבתית-נופית גבוהה, שבגללה יש להגביל את הפיתוח בו; ומסמך מדיניות מימי החופין של ישראל, שפורסם ביוני 1999 (ללא תוקף סטטוטורי), מגדיר את האזור כבעל רגישות גבוהה מבחינת תצורות נוף, ארכיאולוגיה, החי והצומח, וממליץ להשאירו במצבו הטבעי, לרווחת הציבור, בלי לפתחו ובלי להקים בו תשתיות שיגרעו מסגולותיו הטבעיות והנופיות.

בהוראות מעבר בתמ"א 1/12 ובתמ"א 35 נקבע כי הן רלוונטיות לגבי תכניות חדשות ואולם תכנית מתאר מקומית או מפורטת המאושרת מוכחן של תכניות שאושרו קודם אישור התמ"אות האחרונות מותנית בהצגת הנימוקים לחריגה מהן. ובתמ"מ 6 גם נקבע כי לעניין מוקד תיירות כפרי בשטחים פתוחים יחול הקבוע בתמ"א 13.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מינהל התכנון לבחון שוב את תמ"א 13 בהתאם למדיניות התכנון החדשה¹⁷. במיוחד נוכח העובדה שהקמת מוקדי תיירות בשטחים פתוחים ייקבעו על פיה.

ציון כי בתשובתה של הרשות להגנת הטבע למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012, נאמר כי ראוי לשקול את עדכון תמ"א 13: "הערה נוספת עקרונית היא תמ"א 13. כידוע התכנית ותיקה משנת 1981 והיא יעדה את כל רצועת החוף בין הבונים לנווה ים לחוף רחצה. קיימים מקומות נוספים בהם ראוי לערוך שינוי ולעדכן את התמ"א".

בתשובת מינהל התכנון למבקר המדינה מינואר 2013 הוא ציין כי הוא בוחן בימים אלו את תמ"א 13 ים תיכון ובודק אפשרות לעדכנה, כך שתתאים לצרכים וליעדים משתנים.

הצורך בראייה אזורית כוללת

סקר ביקוש והיצע

במסגרת החלטת ועדת המשנה להתנגדויות מיולי 2012, צוין כי "בשנים האחרונות אושרו וקודמו תכניות לא מעטות המציעות שטחי אכסון ונופש בסמיכות לחוף הים באזור חוף הכרמל... הליכי תכנון אלה נותנים מענה חלופי לצרכים התיירותיים". באותו דיון ציינה החוקרת שמונתה לבדיקת התכנית כי: "מומלץ לעדכן את סקר התיירות - אכסון בחוף הכרמל לשנת 2012, ולהציג את פרוגרמת חדרי האירוח בישובים הסמוכים לחוף הים".

לדעת משרד מבקר המדינה יש לשקול לעדכן את התכניות בדבר הקמת כפרי נופש נוספים בחוף הכרמל, בהתחשב בסקר מעודכן שיבחן את ההיצע האמיתי של יחידות הנופש בחוף הכרמל, ובהתחשב במדיניות התכנון החדשה שבאה לידי ביטוי בתכנית מתאר ארצית לתיירות תמ"א 12, שינוי מס' 1 - מלונאות, המובילה מדיניות חדשה לתיירות בישראל, בדבר פיתוח תיירותי עירוני.

17 בעניין זה ראו גם מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009 (אוקטובר 2010), "התמודדות של רשויות השלטון עם תהליכי הרס המצוק החופי", עמ' 374; שם ממליץ מבקר המדינה למשרד הפנים לשקול תיקון כולל של תמ"א 13.

המשרד להגנת הסביבה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 כלהלן: "המשרד להגנת הסביבה מתנגד להקמה מסיבית של כפרי נופש חדשים בסביבה החופית. מדיניות התכנון במשרד רואה בכך ניצול של משאב ציבורי לטובת מספר מצומצם של בעלי אמצעים ונופשים, המנוגד לעקרון שמירת חופים פתוחים לטובת הציבור הרחב".

משרד התיירות בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין כי ראוי לקחת בחשבון גם את עמדתו כי מלונאות ואכסון תיירותי בכלל הוא שימוש ציבורי ראוי שאינו גוזל את החוף אלא מאפשר למגוון סוגי אוכלוסיה והמבקרים במקום ליהנות מהמשאב החופי.

תסקיר השפעה על הסביבה

לפי תקנות התכנון והבנייה (תסקירי השפעה על הסביבה), תשס"ג-2003 על מגיש תכנית מקומית, מחויבת או ארצית שלדעת מוסד תכנון יש בביצועה כדי לגרום להשפעה ניכרת על הסביבה והעוסקת באזור בעל רגישות סביבתית גבוהה בשל משאבי טבע או נוף לרבות חוף, להגיש תסקיר השפעה על הסביבה. לפי תמ"א 13 ניתן לתת פטור לתכנית מהכנת תסקיר השפעה על הסביבה אלא אם יידרש הדבר על ידי נציג שר במוסד התכנון.

לצורך אישור התכנית להקמת כפרי נופש בנווה ים ומצפון לקיבוץ נחשולים, להקמת חוף רחצה בשמורת הטבע הבונים ולהקמת גן לאומי בתל דור נעשו תסקירים נפרדים לבחינת השפעתם על הסביבה. לכפרי הנופש בקיבוץ נחשולים ובמושב דור טרם הוכנו תסקירים הבודקים את השפעת התכנית על הסביבה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז חיפה בחרה לבחון את ההשפעה הסביבתית של כל תכנית בנפרד. פעילות זו אמנם אינה מנוגדת לדרישות החוק, ואולי היא אף תרמה לשיפור התכנית, אולם לדעת מבקר המדינה, היא אינה מביאה בחשבון את הצורך בראייה כוללת של התוכניות, וזאת לאור העובדה שחוף הכרמל עתיר בשמורות טבע שהמשך קיומן תלוי בשמירת רצף אקולוגי ביניהן. לכן ראוי שיבוצע תסקיר מקיף שיבחן את השפעתן המצטברת של כלל התכניות על רצועת חוף הכרמל כולה.

יצוין, כי ביולי 2012 החליטה ועדת המשנה להתנגדויות לבטל את התכנית להקמת כפר הנופש מצפון לקיבוץ נחשולים, מאחר ש"מדובר באזור בעל רגישות וערכיות סביבתית, אשר מהווה חלק אינטגרלי מהמרחב החופי, ממכלול ארכיאולוגי ומרצף של שטחים פתוחים, פרויקט כפר הנופש, נשוא התכנית שבנדון, אינו משתלב בו, ואישורו עלול להביא לפגיעה בערכיות הסביבתית והנופית של שטח זה".

כ ו ש ר נ ש י א ה¹⁸

נ ו ו ה י ם : בתכנית אושרה הקמתן של 350 יחידות דיור ו-240 יחידות נופש.

ה ג ן ה ל א ו מ י ת ל ד ו ר : בתכנית אושרה הקמת חניון ובו 400 מקומות חניה לרכב פרטי ו-12 מקומות חניה לאוטובוסים. היקף החניה נקבע על פי המלצת רשות הטבע והגנים. מתשובת רשות הטבע והגנים מנובמבר 2012 למשרד מבקר המדינה, עולה כי חלק ממקומות החניה יועדו לאוטובוסים שיסיעו מטיילים לשמורת הטבע הבונים, הצמודה לתל דור.

18 שיעורה המקסימלי של האוכלוסייה שיכולה לבקר במקום מסוים בעת ובעונה אחת, בלי לגרום לפגיעה של ממש בסביבה ובלי לגרום לירידה ניכרת בשביעות הרצון של המבקרים במקום.

משרד מבקר המדינה מעיר כי החלטה זו על היקף החניה בתל דור היא דוגמה מובהקת לצורך לבצע סקר נשיאה הנוגע לגבי חוף הכרמל כולו, שכן המיזמים קרובים זה לזה והמבקרים בהם יכולים לחנות במקום השייך למיזם אחד ולהיכנס למיזם אחר, ולכן יש לבדוק את מספרן הכולל של החניות בחוף כולו. דבר שלא נעשה. כאמור לעיל מספר החניות בשמורת הטבע הבונים צומצם בעקבות המלצת הדוח הסביבתי.

שמורת הטבע הבונים: בתכנית אושרה הקמתם של מתחם ללינת לילה ושל חניון ובו 700 מקומות חניה. באוגוסט 2006 הוציא המשרד להגנת הסביבה הנחיות ולפיהן יש לבדוק את כושר הנשיאה של השטח, ובכללו שמורת הטבע הקיימת וחוף הים הצפוני. במאי 2007 טען יועץ סביבתי מלשכת התכנון המחוזית חיפה כי הסוגיה החשובה ביותר שיש לתת עליה את הדעת היא בכל הנוגע לעניינים סביבתיים, היא הקיבולת או כושר הנשיאה של חוף הבונים מבחינת הפעילות האנושית. בישיבת מועצת רשות הטבע והגנים בפברואר 2009 צוין "שההליך התקין של פיתוח בשמורות טבע חייב לכלול בדיקה של כושר הנשיאה של האתר בידע הטוב ביותר הקיים כיום, והכנת מסמך מפורט על השפעות הפיתוח... עומס המבקרים על ערכי הטבע בשמורה... והוא יקבע השפעה או מפלסי רעש ויקבעו קווים אדומים, שחצייתם תצריך שינוי ממשק וויסות עומס המבקרים".

נמצא כי אף על פי שהתכניות האמורות אישרו כולן כניסה של נופשים ושל דיירים לסביבה החופית, לא הוכן בעניינם סקר כושר נשיאה. חמורה יותר היא הדוגמה של שמורת הטבע הבונים, מאחר שניתנו כמה וכמה המלצות - של המשרד להגנת הסביבה, ואף של מועצת רשות הטבע והגנים הכפופה למשרד זה - להכין סקר כושר נשיאה לתכנית לפיתוח חופי רחצה בשמורה זו. אף על פי כן, לא דרשה הוועדה המחוזית סקר כאמור ממגיש התכנית.

שלושת כפרי הנופש בקיבוץ דור ובקיבוץ נחשולים: ביולי 2009 דנה הוועדה המחוזית מחוז חיפה בהקמתם של שלושה כפרי נופש בהיקף של 1,500 יחידות - האחד מצפון לקיבוץ נחשולים, השני בקיבוץ נחשולים, והשלישי בחוף דור - ברצועת חוף שאורכה כ-1.2 ק"מ. הדיון התבסס על שני דוחות שהוכנו על ידי חברות פרטיות: (א) דוח ממאי 2006 בדבר "מסגרת ביקוש והיצע לאכסון תיירותי בנחשולים דור". לפי הדוח יש עודף ביקוש ליחידות נופש בקטע החוף שבין עתלית לקיסריה, ושלושת כפרי הנופש האמורים יכולים להוות מענה; (ב) סקר כושר נשיאה מאפריל 2009, ולפיו ניתן להקים את שלושת כפרי הנופש במתכונת המוצעת. ממצאי הסקר עולה כי כל עוד פעילות הנופש תוגבל לחופים המוכרזים וכל עוד יישמר מדד הנוחות לנופש, קרי 6.9 מ"ר חוף לנופש, אזי לא תהיה זליגה של נופשים לבתי הגידול הרגישים אקולוגית, ובכללם החופים שאינם מוכרזים ושמורת איי דור, ולא צפויה פגיעה בבתי הגידול באזור שעליו חלות התכניות. הוועדה אימצה את המלצות הדוחות האמורים.

נמצא כי הדוח מ-2006 בחן אמנם את הביקוש וההיצע ליחידות נופש, אולם הוא התבסס על נתונים לא מעודכנים. למשל, לא הובאו בו בחשבון הצימרים הפרטיים אשר נבנו בנחלות במתחם עתלית-קיסריה ויחידות הנופש במלון ניר עציון. זאת ועוד, הסקר האחרון שעליו התבסס הדוח הוא משנת 1994, ובפועל הביקוש ליחידות נופש באזור נמוך ממה שנחזה בו; כפרי הנופש שנבנו בעבר באזור, כמו כפר הנופש בגבעת אולגה ונאות גולף בקיסריה, שווקו ונמכרו כדירות מגורים; במשך השנים הוקמו מלונות רבים בדרגות שונות במרחב זה וכולם, ללא יוצא מן הכלל, נחלו כישלון. קצתם עומדים בשימונם או שהתפוסה הממוצעת בהם נמוכה מאוד, וקצתם - למשל המלונות בחוות הברון בויכרון יעקב - נמכרו כיחידות למגורים. עוד יצוין כי סקר כושר הנשיאה מאפריל 2009 לא בדק את כושר הנשיאה האקולוגי של החוף מאחר שהוא הסתמך על מדד צפיפות שנלקח מתמ"א 12 - אשר בוחנת כושר נשיאה תיירותי ולא סביבתי - ומכאן שהוא לא הציג קשר ישיר בין היקפם של כפרי הנופש ובין פגיעת התיירות במערכות אקולוגיות.

אף שבפועל הביקוש ליחידות נופש בקיבוץ דור ובקיבוץ נחשולים קטן בהרבה מכפי שנקבע בדוח מ-2006, הוועדה המקומית חוף הכרמל, אשר הזמינה את הדוח, לא פעלה להזמנת סקר חדש עד למועד סיום הביקורת - למרות שהדוח מהווה בסיס לקבלת החלטות בדבר הצורך לפתח מיזמי תיירות בחוף הכרמל.

שיקולים לאישור התכנית של ממ"י ושל קיבוץ נחשולים

מינואר 2001 החלו להתקיים דיונים בדבר הקמת כפר נופש מצפון לקיבוץ נחשולים בהיקף של 500 יחידות וכפר נופש נוסף בהיקף של 500 יחידות בתחומי קיבוץ נחשולים עצמו. נציגי הקיבוץ טענו כי לא רצוי לבצע שתי תכניות באזור, שכן הקיבוץ מתפרנס מכפר הנופש, מספר יחידות הנופש שביכולתו להפעיל מוגבל באמצעות מכסה, ואין לפגוע במצבו הכלכלי ולתכנן כפר נופש מתחרה. ממ"י, אשר קיבל את הקרקע מצפון לקיבוץ נחשולים במסגרת הסדר קרקעות הקיבוצים בתמורה למחיקת חוב של הקיבוץ למדינה בסך 50 מיליון ש"ח, ביקש להקים במקום כפר נופש. באמצעות כפר הנופש ביקש ממ"י להחזיר למדינה חלק מן הסכום, וטען שהתכנית מאפשרת למלא צרכים לאומיים, כגון הקמת בתי מלון, אספקת פרנסה לתושבי הסביבה והגדלת הכנסות המדינה. בעקבות חילוקי הדעות בין ממ"י לקיבוץ נחשולים, החליטה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז חיפה בפברואר 2005 להכין מסמך המתייחס הן לכל שטחי הנופש וחדרי האירוח הקיימים בקיבוץ, והן לאלה שממ"י והקיבוץ מתכננים להקים, תוך בדיקת כושר הנשיאה של האזור.

הדוח ממאי 2006 בדבר היצע יחידות האירוח וסקר כושר הנשיאה מאפריל 2009, המליצו להקים את שלושת כפרי הנופש בחוף דור נחשולים ובכללם את שני כפרי הנופש האמורים. רק ביולי 2012, לאחר שקיבלה ועדת המשנה להתנגדויות כ-1,000 התנגדויות לתכנית להקמת כפר הנופש מצפון לנחשולים, היא ביטלה את התכנית.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ממ"י וקיבוץ נחשולים התייחסו בעיקר לשיקולים כלכליים בבואם לתכנן את הקמתם של שני כפרי נופש גדולים באותו חוף בדיוק. כנאמן הציבור ממ"י היה צריך לפעול לשיתוף פעולה בינו ובין הקיבוץ ולייצר תהליך קבלת החלטות תכנוניות שיאזנו בין האינטרס הציבורי לאינטרס של פיתוח תוך יישום עקרונות לפיתוח בר קיימה.

היתרי בנייה שניתנו מתוקפן של תכניות ישנות

כפר הנופש בקיבוץ נחשולים: כאמור, על פי התכניות שאושרו לקיבוץ בשנים 1982 ו-1985 (חכ/5 ומשח/8) ניתן לבנות יחידות נופש בקיבוץ נחשולים. בהתאם לתכניות אלו, ב-2009 קיבל הקיבוץ מרשות הרישוי¹⁹ של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה חוף הכרמל היתר לבניית 24 יחידות בשני מבנים ארוכים על חוף הים, במרחק של 100 מטר מהחוף. בתחילת שנת 2012 החל הקיבוץ בבנייה והקים גדר בטון שגובהה כ-2 מטרים. הבנייה עוררה מחאה ציבורית, ובאפריל 2012 פנה השר להגנת הסביבה, מר גלעד ארדן, לראש המועצה האזורית חוף הכרמל בטענה כי "הפרויקט שאמור לשרת רק ציבור מצומצם של באי כפר הנופש נחשולים, ממוקם בכניסה לחוף הציבורי האינטנסיבי ביותר של חוף הכרמל, תוך צמצום משמעותי ביותר של המרחב הפתוח של החוף ושל הכניסה לחוף ותוך פגיעה בערכים הנופיים המיוחדים של חוף זה... היתרי הבניה אושרו בוועדת רישוי ולא נדונו בוועדה מקומית ובוועדה המחוזית, כך שלא ניתנה לציבור אפשרות להיות מודע ולהגיב...מן הראוי שתוספות הבנייה ובנייה חדשה בכפר הנופש של נחשולים, הנמצא בקרבה גדולה מאוד לקו המים, יבחנו בראיה כוללת של כל הפיתוח המתוכנן בכפר הנופש, תוך התחשבות במרחב הציבורי של החוף ובערכי הטבע והנוף הייחודיים". במאי 2012 סוכם בוועדה המחוזית כי ההיתר יוקפא לתקופה קצרה, זאת כדי לאפשר למחוז, לקיבוץ, למועצה האזורית חוף הכרמל ולמשרד להגנת הסביבה לסכם ביניהם תכנית בינוי כוללת לשטח כפר הנופש. עוד סוכם כי התכנית תידון בוועדה המקומית וכולחורף. ביוני 2012 החליטה הוועדה המחוזית לבצע בתכנית שינויים כדלהלן: קיר ההפרדה יקוצר ויונמך, המבנים יוסטו מזרחה ויועמדו באלכסון כלפי החוף ויוגדל שטח החוף למתרחצים. התיקון להיתר יובא לדיון בוועדה המקומית, והיתרי בנייה נוספים יינתנו רק לאחר שמליאת הוועדה המקומית תדון בתכנית בינוי כוללת לכל שטח כפר הנופש.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012, ציין המשרד להגנת הסביבה, כי "שתי התכניות המאושרות הן ישנות מאוד ולא תוקנו בהתאם להוראת תמ"א 13". וכי בינואר 2012 ציינה הוועדה לנושאים עקרוניים (להלן - הוולנת"ע) כדלהלן: "מוצאת הוולנת"ע להדגיש בפני הוועדה המקומית, את הצורך בביצוע ההתאמה של תכניות חכ/5 ומשח/8 לתמ"א 13 כאמור בסעיף 10 לתמ"א, וזאת בין היתר, בכדי למנוע דיונים נקודתיים עתידיים מכוח תכניות ישנות אשר אינן תואמות לתמ"א 13 ואשר אינן ערוכות על גבי תשתית תכנונית עתידית". עוד ציין המשרד להגנת הסביבה כי הוא פנה למתכננת המחוז לשם לעדכון או תיקון התכניות, וכי "ראוי שמיצוי עתודות הבנייה הנתורות על פי התכניות המאושרות ימומשו רק לאחר הכנת תכנית בינוי כוללת שתעבור ביקורת ציבורית".

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שהוועדה המקומית לא תיתן היתר בנייה אוטומטי אלא תשקול לפעול על פי פסיקתו של השופט מצא²⁰ ולפיה: "לוועדה מקומית, המתבקשת להעניק היתר בנייה, נתון שיקול דעת לשקול שיקולים תכנוניים, שהם מעבר לעצם התאמתה של הבקשה לדרישותיה של התכנית המאושרת... אך השימוש בשיקול דעת זה היכול להתבטא בהתניית מתן ההיתר בקיום תנאים הכרחיים וחיוניים, שבשלב התכנון קשה היה לעמוד על חיוניותם, ראוי שיעשה בצמצום ובוהירות ואינו יכול להוות תחליף נאות לפעולה נחוצה בתחום התכנון".

19 ועדה שחבריה הם ראש המועצה ומהנדס המועצה.

20 בג"ץ 1636/92, העמותה לשמירת איכות החיים והסביבה ברמת אביב ואח'; יוסף סלע נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז תל אביב פ"ד מז5, 573.

פיקוח על ידי רשות הטבע והגנים

במסגרת הדיונים של מוסדות התכנון על אישור התכנית שחלה בשמורת הטבע הבונים נקבע כי רשות הטבע והגנים, שפקחיה נמצאים ממילא בשטח, תהיה אחראית לניהול החופים החדשים. הפקחים יהיו אחראים ליישום ההגבלות שנקבעו בתכנית לשמירה על הסביבה החופית ועל שמורת הטבע. בדיון האחרון בתכנית, באוקטובר 2012, החליטה ועדת המשנה להתנגדויות, כי מהבחינה המשפטית לא ניתן לקבוע כי רשות הטבע והגנים תנהל את המתחם כולו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 ציינה רשות הטבע והגנים כי העובדה שבכל הדיונים שקיימה הוועדה המחוזית נקבע כי הרשות היא זו שתנהל את החופים ותפקח עליהם החליטה את עצמת התנגדותה לתכנית. וכעת עם ההחלטה החדשה הרשות חוששת שהשטח יימסר למפעיל פרטי שינסה להגדיל את רווחיו מארגון פעילויות שפוגעות בסביבה. גם החוקרת שמונתה על ידי לשכת התכנון המחוזית לבחון את התכנית המליצה שיוקם גוף ציבורי שינהל את החוף הצפוני או שרשות הטבע והגנים תנהל את החוף.

לדעת משרד מבקר המדינה, בשל סמיכותו של החוף לשמורת הטבע ונוכחותם הקבועה ממילא של פקחי הרשות באזור, מן הראוי שמוסדות התכנון יבחנו דרך חוקית שתאפשר למלא את המלצת החוקרת.

דירות נופש על המצוק בבת ים - מלון סאן בבת ים

בית המשפט העליון התייחס להלך הרוח המיוחד הנוגע להקמת דירות נופש או מבנה מגורים בסמוך מאוד לחוף הים. בשנת 1989²¹ פסק כי "שתי מגמות מרכזיות, השלכות זו בזו, עומדות ביסוד תמ"א 13: האחת שימור מירבי של חוף הים כמשאב טבעי על ידי מניעת כל שימוש שאינו דורש קירבת חוף. המטרה השנייה: שימוש בחוף הים ליעודים ציבוריים ומניעת שימוש באזור החוף לשימושים פרטיים בלבד." בשנת 2011²² פסק כי "חופי הים הינם כידוע משאב טבע ייחודי אשר מאז ומתמיד מכירות רוב מדינות העולם בצורך לשמרו לתועלת הכלל ולמנוע את הפקעתו מידי הציבור והעברתו לרשות היחיד".

בשנת 1972 אישרה הוועדה המחוזית תכנית להקמת בתי מלון, פנסיונים, ומלון מגורים על המצוק בבת ים; ביוני 1999 אושר השינוי לתכנית ולפיו ניתן לבנות על המצוק יחידות אכסון מלונאי מסוגים שונים ובכללן אכסון מיוחד. ב-22.2.11 נחתם בין מ"י לחברה פרטית חוזה חכירה לפרק זמן של 49 שנים, ולפיו יופעל במצוק מלון בשיטת אכסון מלונאי מיוחדת בשם ה- LEASE²³ . BACK

- | | |
|----|---|
| 21 | עא 1054 חוף הכרמל נופש ותיירות (1989) בע"מ נ' עמותת אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה נו (3) 385 |
| 22 | ע"מ 8411/07 מעוז דניאל בע"מ נ' אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה ואח'. |
| 23 | הזכות להעביר לצדדים שלישיים זכות חכירת משנה של יחידות בנכס, בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל משרד התיירות 5/09 או לשינויים שיחולו בחוזר זה, אם יחולו. |

1. לפי חוזר מנכ"ל משרד התיירות 5/09, על פי שיטת ה-LEASE BACK ניתן למכור עד 50% מיחידות האירוח, זאת כשלפחות 50% מהיחידות יישארו בבעלות היזמים או חברת הניהול. בעלי היחידות יהיו זכאים להשתמש ביחידותם פרק זמן מרבי של שלושה חודשים בשנה במצטבר, וחברת הניהול תשתמש ביחידות אלה במשך תשעה חודשים לפחות להשכרה מלונאית רגילה. חברת הניהול תקיים רישום שנתי בדבר השימוש העצמי בכל יחידה, שיהיה זמין לביקורת של משרד התיירות ומוסדות התכנון. הסכמי המכר יכללו את ההגבלות האמורות ואלה יירשמו בהערת אזהרה בלשכת רישום המקרקעין. משרד התיירות יוודא שחברת ניהול מלונאית מפעילה כנדרש את הפרויקט, ובכלל זה יוודא שיש ברשותה רישיון עסק מלונאי.

משרד התיירות מסר כי במצבים שבהם הוועדה המקומית אינה מערבת אותו בהליכי התאמתו של פרויקט מלונאי לתקנים תיירותיים במסגרת אישור הפרויקט, הרי הוא אינו ער לקיומו של המלון ואינו יכול לפקח על ניהולו, כנדרש בחוזר מנכ"ל 5/09. על כן מציע משרד התיירות לכלול בהצעת חוק שירותי תיירות, אשר במועד סיום הביקורת נמצא בהליכי חקיקה, פרק העוסק במתקנים תיירותיים ולפיו "שר התיירות יקבע תנאים ודרישות למתקן אירוח מלונאי מיוחד, להבטחת השימוש בו כמתקן אירוח לציבור הרחב".

2. בבדיקה שנעשתה בוועדה המקומית בת ים נמצא כי בהיתר הבנייה שהוציאה הוועדה המקומית לחברה ב-26.10.10 לא צוין כי על המלון לפעול בשיטת ה-LEASE BACK אף שהדבר נקבע בתכנית המפורטת ולכן נמנע מהוועדה המקומית לפקח על ניהולו כנדרש בחוק התכנון והבנייה. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לעגן את התנאים המיוחדים בהיתר הבנייה.

הוועדה המקומית לתכנון ובנייה בת ים מסרה למשרד מבקר המדינה כי היא תתקן את היתר הבנייה האמור כמו כן ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 כי מלון סאן הוא הראשון מבין שלושה העתידים להיבנות בקרבת חוף הים. על פי היתר הבנייה שניתן לכולם מדובר במלון ללא מגורי קבע של אורחים, ובכוונת הוועדה המקומית לאכוף את תנאי ההיתר כך שכל שימוש שיעשה במלון שלא בהתאם לתנאים יגרור אחריו הגשת כתבי אישום, צווי הפסקת שימוש וקנסות כבדים.

סיכום

1. לעיתים תכניות אינן תואמות לצרכים החדשים ולראייה התכנונית החדשה, משום שמאז הכנתן חלו שינויים חקיקתיים והתגבשו תוכנות חדשות. הדברים נוגעים גם לפיתוח רצועת החוף בישראל, שכן בשנים האחרונות חלו שינויים במדיניות הפיתוח באזור ובחקיקה בנושא, ששיקפו את הרצון להגן על הסביבה החופית. לנוכח זאת על מועצת ממ"י והנהלתו ליזום דיון מקיף במדיניות הראויה בנושא פיתוח הסביבה החופית, ובפרט במקרים שבהם התכניות השונות פוגעות באינטרס הציבור בתחום זה ויש להתאימן לרוח השינויים שחלו מאז הוכנו. אולם מועצת ממ"י והנהלתו לא עשו כן, אף שהדבר התבקש, בוודאי לאחר פרסום דוח מבקר המדינה על חוף פלמחים משנת 2009. מן הראוי כי במסגרת המכרזים לשיווק קרקע עליה חלות הוראותיהן של תכניות ישנות על חוף הים, מגמת החקיקה החדשה תשמש לממ"י עקרון מנחה שיבטיח שמירה על הקרקעות ופיתוח האזור לטובת כלל הציבור.

על מוסדות התכנון לקבוע אמות מידה מפורשות בנוגע למשך תקפותה של תכנית מאושרת, וכמו כן עליהם לקבוע אם יש צורך מדי פעם בפעם לחזור ולבחון את מידת תקפותה של תכנית שגובשה לפני שנים, לנוכח השינויים שחלו מאז אושרה.

2. שטח השיפוט של המועצה האזורית חוף הכרמל כולל שמורות טבע רבות, ויש חשיבות רבה לשמירה על הרציפות האקולוגית שלו. הוועדה המקומית של חוף הכרמל והוועדה המחוזית אישרו לא מעט תכניות לפיתוח כפרי נופש וחופי רחצה לאורך החוף, בלי שנעשתה בחינה מקיפה שכללה את השפעתן של כלל התכניות על הסביבה החופית. כל תכנית נבחנה בפני עצמה וניתנה בעניינה חוות דעת סביבתית נפרדת, ובה בעת - סקר כושר נשיאה בוצע רק לגבי חלק מהמיזמים בנפרד ולא לגבי חוף הכרמל כולו, כנדרש. במצב זה נקבעו מספר המבקרים המינימאלי ומספר מקומות החניה המותרים לכל פרויקט בנפרד, תוך התעלמות מהשפעות הזליגה של מבקרים בין החופים השונים, למרות הקרבה הגיאוגרפית ביניהם. על מ"י בבואו לשווק קרקעות וכיום של תכניות בניין עיר להביא בחשבון את עקרונות התכנון בהן מעוגנים אינטרסים של הציבור כשימור השטחים הפתוחים וחופי הים המיועדים לציבור הרחב.