

ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה

הנדון: החלטה בעניין תכנית מס' 201-0759316:

חזית ים מטה אשר - תכנית לשטחים פתוחים

הודעה לפי סעיף 77 - 78

מצ"ב פרסום החלטה בערר מס' 58/19.

הערר נדון, בנוכחות הצדדים, ביום י"ט טבת תש"פ (16.01.2010).

1. להלן חברי הוועדה:
גבי שמרית גולן, נציגת שר המשפטים (יו"ר).
גבי שולמית גרטל, מ"מ נציג שר הבינוי והשיכון.
מר שמעון בר שמעון, נציג מנכ"לית מינהל התכנון.
מר אסף זנזורי, נציג ארגון הגג של הגופים הציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה.
מר עמיר ריטוב, ראש המועצה האזורית לב השרון.
2. חברי הוועדה שנעדרו מהישיבה:
מר שמעון סויסה, ראש המועצה המקומית חצור.

בכבוד רב,

שולמית גולן

מרכזת ועדת המשנה לעררים
אגף מוסדות תכנון ארציים

אגף מוסדות תכנון ארציים:

בית השנהב – אגף C בית הדפוס 12, גבעת שאול ירושלים 9548315 טלפון: 074-7578127 מזכירות: 074-7578137/8

אתר אינטרנט: www.iplan.gov.il/moatza דואר אלקטרוני: arr@iplan.gov.il

המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ועדת המשנה לעררים

ערר 58/19

הרצל ציוני, ת.ז. 058219114
ע"י ב"כ עוה"ד אליוט רוזנשטיין

ה ע ו ר ר

- נגד -

1. הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז צפון
ע"י ב"כ עוה"ד דרור לביא-אפרת ויו"ר הוועדה מר אורי אילן
2. הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חבל אשר
ע"י ב"כ עוה"ד לילך גפני-רוזינס ואח'

ה מ ש י ב ו ת

הדיון התקיים ביום 16.1.2020 לפני ועדת המשנה לעררים: גבי שולמית גרטל, מר שמעון בר שמעון, מר אסף זנזורי, מר עמיר ריטוב ועו"ד שמרית גולן – יו"ר הוועדה.

החלטה

1. לפנינו ערר על החלטת הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז צפון (להלן: "הוועדה המחוזית") מיום 3.6.2019, לפרסם הודעה לפי סעיפים 77 ו-78 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "החוק") בדבר הכנת תכנית מפורטת לחזית הים, ולקבוע תנאים האוסרים על הוצאת היתרי בנייה (להלן: "התנאים") בשטחה, שממערב לכביש 4 ולצומת בצת, צפונית ומערבית לאזור התעשייה אכזיב (מילואות), אשר ברובו משמש כיום כחוף ים וכסביבה חופית, במקרקעין הידועים כגוש 18290, חלקות 20, 21, 25, 31, 34, 35 ו-46 וגוש 18289, חלקות 7, 26, 28, 30, 34, 36 ו-40 (להלן: "השטח").
2. הערר הוגש מכוח סעיף 78(ב)(1) לחוק על ידי העורר, שהוא בעל זכויות חכירה בחלק מהשטח, וטוען כי הוא נפגע מהתנאים.
3. ביום 16.1.2020 קיימנו דיון בערר. בסופו, וכפי שיפורט להלן, החלטנו פה אחד לדחות את הערר.

הרקע לערר

4. בשטח חלות התכניות הבאות : תכנית ג/2914 : תכנית מתאר חוף סולם צור (מיום 1.5.1984) ; תכנית ג/6005 : חוף בצת אזור קיט ונופש, המהווה שינוי לתכנית ג/2914 (מיום 18.6.1992) ; ותכנית ג/10881, המהווה שינוי לתכנית ג/6005 (מיום 17.1.2002).
5. על פי תכנית ג/2914, השטח שבידי העורר מיועד לאזור "קיט ונופש ב'", שבו מותר השימוש לאמצעי אכסון ושירותי נופש ותיירות כמפורט בתכנית. התכנית קובעת כי הפיתוח באזור זה מותנה בהכנת תכנית מפורטת לאזור, שתכלול תכנית בינוי, וכי תישמר המשכיות של גושי שטחים פתוחים. כמו כן קובעת התכנית כי היתר בנייה יינתן רק לפי תכנית מפורטת.
6. תכנית ג/6005 נועדה לפרט את תכנית ג/2914 בשטח אזור הקיט והנופש. התכנית קבעה (בסעיף 13) כי ניתן יהיה להוציא היתרי בנייה לכל מגרש על סמך תכנית בינוי בקנ"מ 1:500, ותכנית פיתוח השטח בקנ"מ 1:500 אשר תכלול שבילים, קירות תומכים, נטיעות, גינות, ניקוז השטח ומתקני השקיה. בסעיף 19 לתכנית נקבע כי התכנית תבוצע תוך 15 שנים מיום אישורה (כלומר, עד שנת 2007).
7. תכנית ג/10881 חלה על מגרשים 3, 16 ו-17 לפי תכנית ג/6005 (גוש 18290, חלק מחלקות 21, 31 ו-46) ומטרתה, בין היתר, שינוי ייעוד משטח למלונאות ונופש ומאזור לתכנון בעתיד למרכז שירותים ולדרך, תוך הוספת שטחי בנייה של 1,200 מ"ר עבור מרכז השירותים (מסעדות ובתי קפה). התכנית חוזרת (בסעיף 17) על הוראת סעיף 13 לתכנית ג/6005 בדבר תנאים מיוחדים להוצאת היתרי בנייה, ומוסיפה לו (בסעיף 18) כי תנאי למתן היתר בנייה יהיה הבטחת מקומות חנייה כנדרש בתקנות.
8. העורר, יחד עם חברת מאקפל, זכה במכרז שפרסמה רשות מקרקעי ישראל (להלן: "רמ"י") בשנת 2007 (מס' 157/2007/צפ) לרכישת זכויות חכירה במקרקעין בשטח של 206 דונם בגוש 18290, חלקות 11, 20, 31 ו-46. העורר טוען לזכויות ב-20% משטח זה, ובמסגרת הסכם לפירוק שיתוף נותרו בידיו זכויות החכירה ביחס למגרש מס' 3.
9. החל משנת 2010 התנהלו מספר הליכים תכנוניים ביחס למקרקעין: בשנת 2010 הוגשה, על ידי העורר וחברת מאקפל, בקשה להיתר לגידור אתר לתקופת הבנייה, שנדחתה על ידי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חבל אשר (להלן: "הוועדה המקומית"), וערר שהוגש על החלטתה נמחק בהסכמת העוררים. בשנת 2011 הגישה חברת מאקפל תכנית בינוי למתחם, וביום 28.6.2011 החליטה הוועדה המקומית לאשרה בתנאים. על החלטה זו הוגשו עררים מטעם גופים סביבתיים, המשרד להגנת הסביבה ומשרד הבריאות, שבמסגרתם הוחלט כי מאחר שהתכנית כפופה לשינויים רבים נוכח התנאים שנקבעו, העררים יימחקו, בכפוף לשמירת זכותם של העוררים לערור בשלב הרישוי.

10. בסוף שנת 2018 הגיש העורר בקשת מידע להיתר להקמת כפר נופש הכולל 30 יחידות אירוח ושירותים נלווים, בהיקף כולל של 3,440 מ"ר. הוועדה המקומית מסרה לעורר, ביום 28.11.2018, כי זמן מימוש התכנית חלף, וכי עליה לבדוק ולדון בשאלת הצורך לעדכן, לבטל או לתקן את התכניות החלות במקרקעין, ולהעביר את המלצותיה לוועדה המחוזית ולולחון. הוועדה המקומית קבעה כי ניתן יהיה לקדם הליכי רישוי רק לאחר סיומו של הליך הבדיקה בכל מוסדות התכנון הרלוונטיים, ובכפוף לתוצאותיו.

11. לאחר דיון שערכה ביום 9.1.2019, שבו נשמעו היזם ונציגי גופים שונים, החליטה הוועדה המקומית כי על פי התפישה התכנונית העדכנית, הבאה לידי ביטוי בתכנית האב לחזית ים מטה אשר, שהעבודה עליה הסתיימה בסוף שנת 2014 (להלן: "תכנית האב"), וכן על בסיס חוות הדעת של רשות הטבע והגנים, ואישורם של חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004 (להלן: "חוק החופים") ותמ"א 1, הכף נוטה לשלילת מימוש התכנית. עם זאת, בטרם גובשה עמדה סופית, הוחלט לקבל גם את עמדת הוועדה המחוזית ביחס לתחילת מימוש התכנית, והתייחסויות כתובות של המשרד להגנת הסביבה, רשות הטבע והגנים ומשרד הביטחון.

12. ביום 3.6.2019 דנה הוועדה המחוזית בפניית הוועדה המקומית הנ"ל, והחליטה כדלהלן:

"לאחר ששמעה הסבר על התכניות ועל הבקשה למידע להיתר, ושמעה את נציגי הוועדה המקומית ואת היזם, סבורה הוועדה כי עם שינוי הנסיבות התכנוניות ותפיסת התכנון עם השנים, שיקול הדעת בנוגע לסביבה החופית מחייב כיום להימנע כמעט לחלוטין מבינוי באזור חוף הים. זכויות בנייה אשר אושרו בתכניות הישנות, אינן מתאימות לסטנדרטים של היום, ויש להמירן בזכויות בנייה הנמצאות באזורים המתאימים לכך. הוועדה מציינת כי לו התכנית למתחם האכסון התיירותי, הייתה מגיעה לשולחן הוועדה המחוזית היום, וודאי הייתה נדחית.

בימים אלו, מקודמת תכנית מפורטת לשטחים הפתוחים שנכללו בתכנית האב "חזית ים" במועצה האזורית מטה אשר, במסגרתה מוצע לבטל את מתחם האכסון התיירותי המאושר מדרום לנחל בצת עפ"י תכנית ג/6005, מאחר ומדובר על שטח בתולי שזוהה בתכנית האב כבעל ערכיות נופית- אקולוגית משולבת גבוהה מאוד עד מרבית, לרבות שמורת הטבע הימית הנמצאת ממול. יש לציין שבתכנית האב מוצע פיתוח במיקומים חלופיים ובדגש על הסתמכות על תשתיות קיימות.

לסיכום, הוועדה סבורה כי התכנית נשוא הבקשה להיתר הינה תכנית שנשענת על תפישה מיושנת שלא מתחשבת ברגישות הסביבתית של שטח חזית הים ומציעה הקמת אגם מלאכותי וסביבו כפרי נופש בהיקפים גדולים באופן שייצר פגיעה קשה בסביבה, בניגוד למגמות התכנון אשר קיימות מאז אישורן של תמא/13 ושל החוק לשמירת הסביבה החופית, ואף עלולה להביא לפגיעה קשה בתכנון הנרקם כיום לחזית חוף הים, אשר תסדיר את נושא הפיתוח במקום המיועד לכך, ואת השימור במקומות להם הוא נדרש.

אשר על כן, סבורה הוועדה כי יש לאמץ את התכנון העקרוני שאושר בשנת 2014 במסגרת תכנית חזית הים, להמתין לסיום ההליך התכנוני המפורט באזור זה, אשר יסדיר את שימושי הקרקע בהתאם לעקרונות של תכנית חזית הים, ועד לסיימה אין מקום לקדם תכניות נקודתיות או היתרי בנייה שסותרים עקרונות אלה.

המלצת הוועדה המחוזית תועבר לולחון"ף, לוונת"ע ולמועצה הארצית לעיון".

13. בנוסף, החליטה הוועדה המחוזית להודיע על הכנת תכנית מפורטת בשטח הכלול בתכנית האב, ולקבוע

תנאים לפי סעיף 78 לחוק, כדלקמן:

"רצועת חוף הים, ערוצי נחלים, ומרחב חולות בצת הינם בעלי ערכיות גבוהה. שטחים אלה הוגדרו בתכנית האב לחזית הים כשטחים שמורים והם מהווים את שטחי הליבה של הפארק. ערכיות שטחים אלה, מחייבת שימוש מושכל במשאב נדיר של נוף, טבע וסביבה, כך שפעילות תיירותית באזורים אלה לא תיצור פגיעה בערכים לשימור. מאחר ומדובר על שטח בתולי שזוהה בתכנית האב כבעל ערכיות נופית-אקולוגית משולבת גבוהה מאוד עד מרבית, לרבות שמורת הטבע הימית הנמצאת ממול, סבורה הוועדה כי יש לפעול לשמירת ערכי טבע אלו. הוועדה סבורה כי שינוי הנסיבות התכנוניות ותפיסת התכנון עם השנים, שיקול הדעת בהתאם לסביבה החופית מחייב בינוי מצומצם באזור הים, אשר אינו מתיישב עם התכניות המאושרות החלות על הקרקע. מסיבה זו מקודמת כיום תכנית מפורטת לחזית הים (להלן: "התכנית המפורטת"), אשר נמצאת בשלבים ראשוניים יחסית. הוועדה מוצאת לנכון להכריז על הכנתה של תכנית זו, בהתאם לסעיף 77 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן: "החוק"), בשל חשיבותה והצורך בהכרה בה, כבר בשלב מוקדם זה. התכנית המפורטת מכוונת את הפיתוח התיירותי לאתרים בהם יש תשתית קיימת. העוגנים התיירותיים המרכזיים במרחב הם גן לאומי אכזיב בקצה הדרומי של הפארק ואתר ראש הנקרה בקצה הצפוני של הפארק, שכבר כיום משמש עוגן תיירותי מרכזי במרחב. התכנית המפורטת מתעדפת שדרוג תשתיות קיימות על פני פיתוח חדש, ויצירת שירותי תיירות בתמהיל מאוזן עם הצורך בשמירה על השטחים הפתוחים. לאור היקפי האכסון התיירותי הקיימים, המאושרים והנמצאים בשלבים סטטוטוריים שונים ב"פארק נקרות", והחשש כי מימושה של התכנית המפורטת יסוכל אם יוצאו היתרי בנייה על בסיס התכנון הישן הקיים על הקרקע, מוצאת הוועדה לנכון לקבוע, מכוח סמכותה לפי סעיף 78 לחוק, לקבוע איסור על הוצאת היתרי בנייה, ברשימת הגושים והחלקות הבאים: [...]

תוקפה של החלטה זו לשלוש שנים, או עד להפקדתה של התכנית המפורטת, לפי המוקדם מבניהם."

14. על החלטה זו הוגש הערר.

טענות העורר

15. העורר טוען כי הכנת התכנית המפורטת מתעכבת פרק זמן בלתי-סביר. העורר טוען כי בעקבות החלטת ועדת הערר מיום 20.9.2011, מינתה הוועדה המקומית ועדה מייעצת לשינוי התכנית החלה במתחם, שהגישה את המלצותיה לוועדה המקומית ביולי 2014 [הכוונה לדו"ח המסכם של תכנית האב]. אולם, מאז לא נעשה דבר, והוועדה המקומית לא פעלה להגשת תכנית בינוי או תכנית מתאר חדשה למתחם.
16. העורר מעלה מספר טענות כנגד התנהלות הוועדה המקומית: לטענתו, לאחר פירוק השיתוף במקרקעין וההסכמות שבמסגרתן קיבל זכויות חכירה מרשות מקרקעי ישראל במגרש מס' 3, פנה בבקשה לקבלת תיק מידע, אך זה התקבל רק לאחר כ-4.5 חודשים ובאופן חלקי; הוועדה המקומית סירבה לקבל את התכניות שביקש להגיש בנימוק כי היא עומדת לקיים דיון בתכנית למתחם; הוועדה המקומית טענה כי יש להקפיד את התכנית במתחם עד לקבלת החלטת הוועדה המחוזית בעניין; בישיבתה מיום 9.1.2019 הודיעה לו הוועדה המקומית כי כל הליכי התכנון מוקפאים עד לקבלת החלטה בוועדה המחוזית – בקשה שהתקבלה על ידי הוועדה המחוזית ביום 3.6.2019.

17. העורר טוען כי הוועדה המקומית התנהלה בחוסר תום לב וברשלנות, שכן משנת 2011 ועד לשנת 2019 לא עשתה דבר לאישור תכנית פיתוח, ועיכבה את הטיפול בבקשותיו החל מהגשת בקשתו למידע. העורר טוען כי מדובר בהתנכלות, שכן על פי חוזה החכירה עם רמ"י לרשותו פרק זמן מוגבל להוצאת האישורים הנדרשים למימוש זכויותיו, וכתוצאה מהתנהלות הוועדה המקומית ומהחלטת הוועדה המחוזית, לא יתאפשר לו לעמוד בתנאי החוזה.

18. העורר טוען כי סמכות הוועדה המחוזית על פי סעיף 78 לחוק אינה מוחלטת, וכי עליה לשקול את זכאות היסוד של הפרט לפתח את המקרקעין, ולהתחשב בפגיעה בזכויות בעלי הקרקע לפתח את המגרש ולמקסם את השקעתם הכספית. העורר טוען כי בנוסף לפגיעה שנגרמה לו כתוצאה ממחדל הוועדה המקומית עד כה, האריכה הוועדה המחוזית את הפגיעה ב-3 שנים נוספות. העורר טוען כי ככל שהכנתה של תכנית מתמשכת ללא הצדקה, יש בהתנהלות זו פגיעה בזכויותיו, ובמקרה זה מדובר בהתמשכות של התכנון מאז שנת 2014.

19. העורר טוען כי אף שנטען שתוקף תכנית ג/6005 פקע לפני מספר שנים, הרי שעל פי הפסיקה, אם אין מדובר במועד מחייב בתכנית, מדובר במועד מנחה.

20. העורר הדגיש בדיון כי הבנייה שאותה הוא מבקש לקדם במגרש היא מצומצמת ביחס לתכנית המאושרת, וכי היה מקום להתחשב בכך במסגרת קביעת התנאים, להימנע מאיסור גורף על הוצאת היתרי בנייה ולאפשר את הבינוי המצומצם, המוצע במרחק של כ-150 מ' מחוף הים, ואף ניתן להסיטו אל מעבר לתחום הסביבה החופית.

21. העורר מעלה טענה לעניין התנהלות לא תקינה של יו"ר הוועדה המקומית, שלטענתו עסק בקידום הליכי התכנון של פרויקט בשטח התכנית, וכמנכ"ל המועצה האזורית מטה אשר פעל כנגד תכנית העורר.

22. העורר טוען כי החלטת הוועדה המחוזית פוגעת בו באופן בלתי-מידתי, ולפיכך יש לבטלה.

23. בתשובה לטענות המשיבות, ציין העורר כי אף שבאפשרותו לקבל פיצוי כספי, הוא מעוניין להגיש תכנית לבנייה במגרש, שתעלה את ערך הקרקע הרבה מעבר לסכום הפיצוי.

טענות הוועדה המחוזית

24. הוועדה המחוזית טוענת כי המקרקעין מצויים באזור רגיש ביותר, בחוף הים ובמרחק עשרות מטרים בלבד מהים, שבו אושרו בעבר תכניות שאינן מתיישבות עם התפיסות התכנונית העכשוויות, וכי פיתוח בהם יזיר את הציבור ממנו, ימנע כניסה לחוף ויהווה מטרד אקולוגי חמור במקום.

25. הוועדה המחוזית טוענת כי בתכנית ג/6005 נקבע כי תבוצע תוך 15 שנים מיום אישורה, והוראה זו לא השתנתה במסגרת תכנית ג/10881.

26. הוועדה המחוזית טוענת כי באזור חלו מספר התפתחויות תכנוניות :

א. על פי חוק החופים, כמעט כל המגרש נמצא בתחום הסביבה החופית, שהחוק נועד למנוע ולצמצם את הפגיעה בה.

ב. מוסדות התכנון הבינו את הנזק הצפוי לחוף בצת, וביקשו להכין תכנית המשנה את ייעודי הקרקע. תכנית האב אומצה כמסמך מדיניות בוועדה המחוזית ובוועדה המקומית.

ג. ביחס לפרויקט בנייה שביצעו החל בחוף נהריה, נקבע בבית המשפט כי מדובר בתכנית ישנה, שתקופת הביצוע שנקבעה בה חלפה זה מכבר, ולפיכך מתחייבת בחינה מחדש על ידי מוסדות התכנון אם ראוי להמשיך לפעול מכוח תכניות אלה (עת"מ (חיי) 7555-06-13 **נייר חדרה בע"מ נ' שחף נהריה בע"מ** (2014.4.24, פורסם בנבו ; להלן : **"עניין נייר חדרה"**)).

27. הוועדה המחוזית טוענת כי גם במקרה זה, מדובר בתכנית בת למעלה מ-25 שנה, שתקופת ביצועה אמורה הייתה להסתיים לפני למעלה מעשור, וכאשר בתקופה שחלפה אושר חוק החופים, הוכנו תכניות חדשות והשתנו תפישות ציבוריות לגבי חוף הים.

28. הוועדה המחוזית טוענת כי מוסדות התכנון לא שקטו על השמרים, ובשנת 2014 הוכנה תכנית האב, ועל בסיסה הוחלט לקדם הכנה של תכנית מפורטת לאזור. כמו כן, במהלך 2019 ערכה רשות הטבע והגנים (להלן : **"רט"ג"**) בחינה של ערכיות החוף והגיעה למסקנות לגבי חשיבותה האקולוגית של רצועת החוף.

29. הוועדה המחוזית טוענת כי לפיכך, החליטה להביא את התכנית לדיון ולהכריז על הכנתה ועל תנאים להוצאת היתרי בנייה בתחומה. ההכרזה נועדה לחול על כל שטח החוף (ללא השטחים המבונים בפועל) ועל כל תחום תכנית ג/6005, על מנת לאפשר תכנון מחדש של השטחים המיועדים לתיירות מחוץ לתחום הסביבה החופית. הוועדה המחוזית מציינת כי יזמה בעצמה את קבלת ההחלטה, וכי התכנית המפורטת צפויה להיות מוגשת על ידי הוועדה המקומית.

30. הוועדה המחוזית טוענת כי החלטתה התקבלה לאחר ששמעה את עמדת הוועדה המקומית, כמו גם את עמדת העורר, שזומן לדיון בשל העובדה שהחלטה משפיעה עליו.

31. הוועדה המחוזית טוענת כי גם בהחלטת המועצה הארצית מיום 4.6.2019, במסגרת הדיון באישורה של תמ"א 1, הוחלט כי יבוטל סימון הפוליגון לתיירות בכפר נופש בצת, יסומן כמכלול חוף ויורחב מזרחה עד לגבול השטח הטבעי. במכלול חוף מותרים שימושים מוגבלים מאוד, ללא בינוי לשימושים תיירותיים.

32. הוועדה המחוזית טוענת כי בערר אין הסבר מדוע נפל פגם בהחלטה לקבוע תנאים לפי סעיף 78 לחוק, ואף ברור כי לולא התנאים, או אם יורשה העורר לממש את תכניותיו במגרש, תסוכל התכנית עוד בטרם ניתן יהיה להפקידה.

33. הוועדה המחוזית טוענת כי האיזון הנדרש בשימוש בסעיף 78 לחוק משתנה לפי נסיבות כל תכנית. במקרה זה, כשמדובר בשטחים מוגנים, שקיים חשש כי בשל תכנון מיושן ובלתי-רלוונטי ייפגעו על ידי הוצאת היתרים, השיקול הציבורי יכול להטות את הכף ולאפשר פגיעה מידתית (מבחינת תקופת המגבלות או היקפן) בהיבט הקנייני. הוועדה המחוזית טוענת כי ככל שהפגיעה באינטרס הציבורי גדולה יותר, כך תוכל ההגבלה להיות חמורה יותר.

34. בענייננו, טוענת הוועדה המחוזית כי האינטרס הציבורי הוא שמירה על חוף הים, שהגישה התכנונית אליו השתנתה לאורך השנים, ובעוד שבעבר הגישה הייתה כי אין מניעה לאשר שימושים פרטיים על החוף – הרי שכיום השתנתה התפישה, כפי שבא לידי ביטוי בחקיקה, בתמ"א 13 ובחוק החופים. הוועדה המחוזית טוענת כי אף שחוק החופים אינו חל על תכניות שאושרו טרם כניסתו לתוקף, יש לפרש תכניות אלה לאור החוק.

35. לעניין הפגיעה בעורר, טוענת הוועדה המחוזית כי לעורר הסכם עם רמ"י בעניין הפיזיו המגיע לו במקרה שלא יקבל היתר לבנייה, וכי הסכם זה מאיין את טענותיו לגבי פגיעה קניינית שנגרמה לו כתוצאה מהעיכוב הנטען בהליכים. הוועדה המחוזית טוענת כי אף במקרה שלא היה זכאי לפיזיו מעבר להשקעותיו, ספק אם היה מדובר בפגיעה קניינית ממשית לעומת הפגיעה הקשה שתיווצר לאינטרס הציבורי.

36. הוועדה המחוזית מציינת כי על פי הפסיקה, ניתן לעשות שימוש בסעיף 78 לצורך מניעת סיכולה של תכנית בהכנה, אף אם מדובר בתכנית הנמצאת בשלבים ראשוניים ביותר. לשאלתנו בעניין התקדמות התכנון, השיבה הוועדה המחוזית כי התכנית שבהכנה תתאם את תכנית האב, ותקודם על ידי אותו מתכנן. לצורך הכנת התכנית הוקמה ועדת היגוי והתקיימו מספר ישיבות היגוי, והציפייה היא כי התכנית תגיע להפקדה בתוך תקופת 3 השנים שנקבעו בהחלטה. הוועדה המחוזית ציינה כי ככל הנראה, התכנית המפורטת תשמש בסיס לכוונת רט"ג להכריז על השטח כגן לאומי.

37. הוועדה המחוזית ציינה כי היא ממעטת להשתמש בסעיפים 77-78 לחוק, אך במקרה זה סברה שהאינטרס הציבורי מצדיק זאת.

טענות הוועדה המקומית

38. הוועדה המקומית מציינת כי תכנית ג/2914, שאושרה לאחר אישורה של תמ"א 13, לא עמדה בתנאי התמ"א, הקובעת כי היא תבוצע על ידי התאמתן של תכניות מחוזיות ומקומיות להוראות התמ"א תוך 5 שנים, וכן קובעת חובת הכנת תסקירים וסקרים שונים כתנאי לדיון בתכניות מחוזיות או מקומיות.

39. הוועדה המקומית טוענת כי חוק החופים מגן על התחייבויות חוזיות שנחתמו ערב פרסום הצעת החוק בשנת 2003, וכי למרות זאת, ואף שבמועד זה כבר חלפה תקופת מימושה של תכנית ג/6005, רמ"י פרסמה מכרז ביחס למקרקעין.
40. הוועדה המקומית טוענת כי שאלת מימושן של התכניות החלות במקרקעין דורשת בחינה מחודשת, לכל המאוחר מיום 18.6.2007 (היום שבו הסתיים מועד המימוש שנקבע לתכנית ג/6005), וכי העורר מודע לדרישת הגופים המקצועיים לבצע בחינה מחודשת זו לכל המאוחר משנת 2010, שבה נדון הערר הראשון ביחס לבקשה להיתר שהוגשה באותה עת.
41. הוועדה המקומית טוענת כי נדרשות תכנית בינוי ותכנית פיתוח כתנאי למתן היתר במתחם, וכי לא אושרו תכניות כאלה מעולם.
42. הוועדה המקומית טוענת כי חוזה החכירה הראשון בין העורר לרמ"י נחתם לאחר חלוף המועד למימוש תכנית ג/6005, וייתכן שבניגוד לחוק החופים; כי הסכם הפשרה בין רמ"י לעורר נחתם ביום 12.6.2017, שנים רבות לאחר שעמדת הגורמים המקצועיים ביחס לאפשרות מימוש התכנית הייתה ידועה לעורר ולרמ"י, והוא כולל מנגנון לפיצוי העורר במקרה של אי-מימוש של החוזה; וכי חוזה החכירה השני נחתם ביום 13.5.2019, לאחר שניתנה החלטת הוועדה המקומית בדבר הצורך בבחינת האפשרות לממש את התכנית.
43. הוועדה טוענת כי לפיכך, במישור האובייקטיבי-סטטוטורי חלו התפתחויות דרמטיות בגישה לסביבה החופית, ובמישור הסובייקטיבי העורר היה מודע לכל הטענות התכנוניות והמשפטיות נגד חוקיות התכנית הראשונה והאפשרות לממשה, ובכל זאת החליט לחכור את המגרש.
44. הוועדה המקומית מצטרפת לטענות הוועדה המחוזית, וטוענת כי החלטת הוועדה המחוזית מהווה יישום ראוי, מידתי ומאוזן של תכליות סעיף 78 לחוק, וכי העורר לא הצביע על כל טעם המצדיק התערבות בה.
45. לטענות בדבר התנהלות לא תקינה מצד הוועדה המקומית, מציינת הוועדה המקומית כי הטענות אינן מדויקות בחלקן, וכי אין קשר בין עמדת הוועדה המקומית לבין העובדות הנטענות.
46. הוועדה המקומית טוענת כי לא עיכבה את הטיפול בבקשת העורר לקבלת מידע להיתר, שכן הגיש את הבקשה בטרם קיבל מרמ"י את הזכויות במגרש.

דין והכרעה

47. כאמור, לאחר שמיעת טענות הצדדים, החלטנו פה אחד כי דין הערר – להידחות.

48. סעיפים 77 ו-78 לחוק קובעים:

”77. מי שרשאי להגיש תכנית למוסד תכנון, רשאי לפנות למוסד התכנון המוסמך להפקיד את התכנית, בבקשה לפרסם הודעה בדבר הכנת התכנית; מצא מוסד התכנון לאחר ששקל בענין כי מן הנכון לעשות כן, יפרסם את ההודעה ברשומות, בעתון ובמשרדי הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר; ההודעה תפרט את תחום התכנית והשינויים המוצעים; הפרסום בעיתון יהיה כאמור בסעיף 1א; הוצאות הפרסום יחולו על המבקש; אין בהוראות סעיף זה כדי לפגוע בסמכות מוסד תכנון לפרסם הודעה על הכנת תכנית מיוזמתו.

78. (א) פורסמה ברשומות הודעה כאמור בסעיף 77, רשאי מוסד התכנון המוסמך להפקיד את התכנית, לקבוע תנאים שלפיהם יינתנו היתרי בניה, היתרים לשימוש בקרקע או אישור תשריט של חלוקת קרקע בתחום התכנית המוצעת; תוקפם של תנאים אלה יהיה עד להפקדת התכנית, דחייתה או עד שיבוטלו התנאים או שישונו על ידי מי שקבעם, או לפרק זמן שלא יעלה על שלוש שנים, הכל לפי המועד המוקדם יותר; מוסד התכנון רשאי להאריך את תוקפם של התנאים או לשנותם לפרק זמן נוסף שלא יעלה על שלוש שנים מנימוקים מיוחדים שיירשמו; ראה יושב ראש מוסד התכנון כי יש צורך בהארכה נוספת מעבר לשלוש שנים, רשאי הוא לעשות כן, באישור שר האוצר.

(ב) הרואה עצמו נפגע מהחלטת מוסד תכנון לפי סעיף זה רשאי לערור –

(1) כאשר ההחלטה היא של ועדה מחוזית – למועצה הארצית;

(2) כאשר ההחלטה היא של ועדה מקומית – לוועדת הערר.”

49. נציין כי אמנם במקרה זה, בשונה מרוב המקרים, לא קדמה להחלטה בקשה מטעם מי שכל הנראה תהיה מגישת התכנית שבהכנה, אולם הוועדה המחוזית עשתה שימוש בסמכותה לפי סעיף 77 לחוק, הקובעת כי ”אין בהוראות סעיף זה כדי לפגוע בסמכות מוסד תכנון לפרסם הודעה על הכנת תכנית מיוזמתו”.

50. בתי המשפט, כמו גם החלטות קודמות רבות של ועדה זו, עמדו על תכליתם של סעיפים 77 ו-78 לחוק – למנוע את סיכולה של תכנית מיועדת שיש בה אינטרס ציבורי, ועל היקף הסמכות הניתנת במסגרתם למוסד התכנון המוסמך להפקיד את התכנית – להגביל את אינטרס הפרט ואת זכות הקניין לתקופה קצובה (ר' ע"א 8265/00 שופרסל בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז מרכז, פ"ד נו(5) 885 (2002); עמ"נ (ת"א) 1047/04 אקספורט הדרי שרון בע"מ נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה (9.12.2004, פורסם בנבו)). במסגרת הפסיקה הוכרה האפשרות לעשות שימוש בסעיפים הנ"ל גם כשהתכנית מצויה בשלבים ראשוניים ביותר.

51. במסגרת ערר שהוגש אלינו לפי סעיף 78(ב)(1), עלינו לבחון אם המגבלות המוטלות על מימוש זכויות בתחום התכנית שבהכנה הן סבירות ומידתיות ביחס לאינטרס הציבורי שבקידום התכנית.

52. לפיכך, עלינו לבחון אם נשמר האיזון הראוי שבין הפגיעה בעורר, שלא יהיה באפשרותו לקבל היתרי בנייה במקרקעיו לפחות בתקופת שלוש השנים שנקבעה על ידי הוועדה המחוזית, לבין עמדת מוסד התכנון

המוסמך, הבאה לידי ביטוי בקביעת המגבלות, לפיה לולא המגבלות, עלול התכנון להיות מסוכל כתוצאה ממתן היתרי בנייה בתקופת התכנון. נציין כי אף אם נגרמה לעורר פגיעה כתוצאה מהתנהלותן של רמ"י או של הוועדה המקומית, שקדמה להחלטות הוועדה המחוזית (ושאין בסמכותנו לדון בה), לא מצאנו לנכון להתערב בהחלטת הוועדה המחוזית מושא הערר, שמצאנו כי היא מוצדקת בנסיבות העניין.

האינטרס הציבורי בתכנית שבהכנה

53. תכנית האב, שאותה מיועדת לפרט התכנית שבהכנה, מצאה כי לשטח התכנית ערכיות נופית וסביבתית גבוהה ביותר:

2.1.1" מפת ערכיות אקולוגית – מסקנות משלב ניתוח המצב הקיים

רצועת החוף והסביבה הימית בתחום מטה אשר, בין ראש הנקרה ואכזיב ובין שבי ציון וחצרות יסף הינן בעלי ערכיות אקולוגית גבוהה ביותר ברמה הארצית. תפקוד הסביבה הימית כשמורת טבע מאז שנות השמונים, ובעיקר הגבלת הדייג המסחרי בטווח של 2 ק"מ מערבית לקו החוף, הביא לשמירתן ולהתאוששותן של אוכלוסיות דגים ויונקים ימיים. הרחבת תחום השמורה ומנגנוני האכיפה והממשק יכולים לתרום צעד נוסף לשמירת מגוון המינים העשיר בשטח ימי זה. השמורות הימיות הן עוגן חשוב לפיתוח תירות חוף וים הנשענת על הערכים הטבעיים, לפיכך, יש חשיבות רבה להתאמה של התכנון ולממשק בין הסביבה הימית ובין השימושים והפעילויות שברצועת החוף. חוף בצת ושטח החולות שבעורפו הם בעלי ערכיות גבוהה ביותר, זהו המקום היחידי שבו נשמר רצף של בתי גידול מקו החוף שרוחבו מס' מאות מטרים, זהו החוף החולי הארוך ביותר ברצועת החוף, שפנוי משימושים ומשמש כחוף עיקרי להטלות של צבי ים. שהייה של אנשים בשעות הלילה לאורך החוף, המלווה בתאורה ורעש, עלולה להביא לסיכול הטלות של צבי ים, כפי שמראות העדויות (עליות סרק, משרעת גדולה בין השנים). ברגישות אקולוגית נמוכה יותר (יחסית) דורגו חופים חוליים שמפותחים כחופי רחצה אינטנסיביים: בחוף בצת ואכזיב, גם מטוח חצרות יסף שנמצא בקו החוף קיבל ערכיות בינונית בשל ההפרה שהוא יוצר ברכס הכורכר. לערוצי הנחלים (בצת, כזיב, שעל, בית העמק, יסף) תפקיד אקולוגי חשוב, בתוכם ובגדותיהם מתקיימים בתי גידול אקוואטיים ולחים, כמו כן, שפכי הנחלים לים מהווים בתי גידול ייחודיים בשל איכויות המים המשתנים בהם. בנוסף, ערוצי הנחלים החוצים את השטחים החקלאיים משמשים כמסדרונות אקולוגיים המקשרים בין מעלה הנחל למורדו. בתחום התכנון זוהו מספר מוקדים לשימור ולשיקום עליהם נדון בהרחבה בפרק ההמלצות להמשך.

2.1.2 מפת ערכיות נופית - מסקנות משלב סקר מצב קיים

חופה של המועצה האזורית מטה אשר הוא אחד מקטעי החוף הייחודיים אם לא המיוחד שבהם לאורך חופי הים התיכון. מיקומו של רכס הכורכר הקדמי על קו המים יוצר קו מפגש דרמטי המגיע לשיאו בראש הנקרה. רכסי הכורכר הטבעיים בחזית קו החוף גרמו להיווצרות איים בסמוך לקו החוף המוסיפים לייחודיותו. בנוסף משובצת חזית הים באתרים נקודתיים רבים המשמשים עדות לעושר הטבעי, ההיסטורי והארכיאולוגי של האזור. לחופים הטבעיים השמורים נקבעה ערכיות נופית מירבית בעוד לחופי הרחצה המוכרזים להם נקבעה איכות נופית בדרגה נמוכה יותר. בקטע מישור החוף שבין ראש הנקרה לעכו נשפכים אל הים נחלי הגליל המערבי. מביניהם נמצאים בתחום התכנית הנחלים בצת, כזיב, שעל, בית העמק ויסף. ערוצי הנחלים יוצרים בנתיבם מסדרון צר של בית גידול לח וקשר חשוב בין אזור ההר לקו החוף. חלקה הדרומי של התכנית מאופיין במרחבי שטחי חקלאות פתוחים השומרים על קו מבט אל הים וקו האופק. עם התפתחותו המהירה של אזור זה והיווצרות רצף בנוי ממזרח לכביש 4 עולה

חשיבותו של מרחב פתוח לשמירת רוח המקום הן כמרחב חופי והן כמרחב כפרי. בשל חשיבות זו הוגדר מרחב חקלאי זה כבעל ערכיות נופית גבוהה בעוד ככלל הוגדרו השטחים החקלאיים, כולל שטחים המכוסים כיום ברשתות צל רחבות, בדירוג נופי בינוני להבדילם מאזורים בנויים ובשל אפשרות השיקום בהם.

הערה: סקר המצב הקיים כולל ניתוח ופירוט של ערכיות אקולוגית-נופית לפי חלוקה ליחידות נוף (ראה טבלה מס. 5.1, סקר מצב קיים, יולי 2013).

54. ההמלצות הפרטניות של תכנית האב ביחס לאזור חולות בצת הן כדלקמן (בסעיף 6.2.2 ב לתכנית האב; ההדגשה הוספה):

“כל אזור החוף והשטח החולי שבעורפו הם בעלי חשיבות אקולוגית-נופית גבוהה ביותר, הניתוח הסביבתי של המרחב מציע לזהות את נחל בצת כקו המפריד בין השטחים הדרומיים שבהם מתקיים רצף של בתי גידול בלתי מופרעים ע"י פיתוח מקו החוף מזרחה. היות שכך, מוצע לזהות את השטחים האלו כאזור חייץ, כהרחבה לחוף המוכרז וכפוטנציאל לפיתוח מוגבל של תשתיות נופש חופי (נב"ט, קמפינג), תוך חשיבות לשימור הגדה הצפונית של נחל בצת.

האזור שמדרום לנחל בצת, לרבות שטח הכפר התאילנדי עומדים בקריטריונים של אזור טבעי-מוגן, מתאפשרת בהם יצירת רצף של חוף חולי לשימור שבעורפו שטח טבעי ללא פיתוח (הכפר התאילנדי, בנייה קלה וניתנת לפירוק ולשיקום). נדרש שיקום של צירי רכב שנפרצו בעבר, טיפול בצמחיה פולשנית, והמלצות לממשק בין פעילות הנופש לאזורים הטבעיים.

המלצות אלה מובאות ברקע התכנית הסטטוטורית התקפה לחוף בצת, המציעה כיווני פיתוח אחרים. לפיכך יידרשו מהלכים סטטוטוריים, קנייניים ואחרים, על מנת ליישב את הסתירה בין המוצע בתכנית זו לבין התכנית התקפה.

55. הוועדה המחוזית התייחסה בהחלטתה למטרות התכנית שבהכנה, הנגזרות ממטרות תכנית האב, וציינה כי התכנית המפורטת מכוונת את הפיתוח התיירותי לאתרים בהם יש תשתית קיימת. העוגנים התיירותיים המרכזיים במרחב הם גן לאומי אכזיב בקצה הדרומי של הפארק ואתר ראש הנקרה בקצה הצפוני של הפארק, שכבר כיום משמש עוגן תיירותי מרכזי במרחב. הוועדה המחוזית ציינה כי התכנית המפורטת מתעדפת שדרוג תשתיות קיימות על פני פיתוח חדש, ויצירת שירותי תיירות בתמהיל מאוזן עם הצורך בשמירה על השטחים הפתוחים.

56. מהאמור עולה כי על פי התכנית שבהכנה, אין כל כוונה להתיר פיתוח ובינוי לתיירות בשטח התכנית, אף שהתכנית התקפה מאפשרת אותם, וכי מוסדות התכנון מודעים לכך שמדובר בסתירה שיהיה צורך ליישב. סוגיות אלה יעלו מטבע הדברים גם לעת הפקדת התכנית שבהכנה, כגון בשאלת הפגיעה שעלולה להיגרם כתוצאה משינוי הייעוד הצפוי במסגרת התכנית. נכון לשלב זה, אנו עוסקים רק בשאלת האינטרס הציבורי שבקידום התכנית. בענייננו, האינטרס הציבורי הוא במתן אפשרות לעדכן את התכנון הסטטוטורי, שאותה רואות הוועדות כארכאי, ולהתאימו למדיניות התכנון העדכנית, המקנה עדיפות לשמירה על שטחים ערכיים ביותר מבחינה אקולוגית ונופית, ובייחוד כאשר בחלקם הם נמצאים בתחום הסביבה החופית.

57. ואכן, מדיניות התכנון הנוכחית מכירה יותר ויותר באינטרס החשוב של שמירת הסביבה החופית לטובת הציבור בכללותו, ולטובת הדורות הבאים, ובערך שימור הסביבה הטבעית והפתוחה. אף שחוק החופים, תמ"א 35, תמ"מ 9/2 ואף תמ"א 1, שאושרה לאחרונה בממשלה, אינן פוגעות בתוקפן של תכניות מאושרות

בסביבה החופית, הרי שבידי מוסדות התכנון הרשות – ויש יאמרו, אף החובה – ליזום שינוי או ביטול של התכניות המאושרות, ולהתאימן לתפישה התכנונית העדכנית, החלה על שטחים רגישים אלה מאז שעוגנה בחוק החופים ובהוראות תכניות המתאר הארציות.

58. בתי המשפט הכירו באינטרס של שמירת הסביבה בכלל, והסביבה החופית בפרט, כאינטרס ראוי להגנה גם קודם לתחולתו של חוק החופים, וביתר שאת לאחר תחילתו. כפי שנקבע 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, 411-409 :

"מסעיף המטרות הנ"ל (סעיף 4) עולה כי שתי מגמות מרכזיות, השלובות זו בזו, עומדות ביסוד תמ"א 13: האחת, שימור מרבי 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, כגון מגורים. ניתן ללמוד על מטרה זו מן השימושים המפורטים בסעיף שכולם שימושים ציבוריים. חלקם נוגעים למתן גישה ישירה לציבור הרחב למטרות רחצה, נופש, תיירות וכד', וחלקם נועדו לתועלת הציבור הרחב גם אם אין משמעותם מתן גישה ממשית לציבור זה, כגון השימוש בחוף לצורך הקמת נמלים. כאמור, ההגבלות הללו אינן חלות על אזורים המצויים בקרבת חוף הים ושכבר היו מוגדרים כאזורים מיושבים לפני קבלת התמ"א. ראוי להדגיש כי התכלית של שמירה על חופי הים לתועלת הציבור ולשימוש הינה נורמה משפטית מקובלת מימים ימימה. שורשיה נטועים במשפט הרומי העתיק, ונוסחו עוד בחוק היוסטיניאני שבו נקבע, כי:

"על פי המשפט הטבעי משותפים לכל אדם: האוויר והמים הנוזלים, הים וביחד עמו גם חופי-הים".

[...]

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".

59. ובעת"מ (ב"ש) 14018-12-12 **הרפסודה הלבנה - אילת בע"מ נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה** (3.4.2013, פורסם בנבו), בסעיף 14, נקבע כי מדובר בערך תכנוני עליון (ההדגשה הוספה):

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

60. פסיקה זו צוינה גם לאחרונה, בפסק הדין בעת"מ (מרכז) 10024-10-17 **מעוז דניאל חברה קבלנית לבניה בע"מ נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה** (21.1.2020, פורסם בנבו; להלן: "עניין פלמחים"), שאישר את החלטת ועדת המשנה לעררים בערר 41/16 ואת החלטת הוועדה המחוזית לתכנון

ולבנייה, מחוז מרכז, לאשר תכנית לגן לאומי בשטח בחוף פלמחים, שבעבר אושרה לגביו תכנית לכפר נופש.

בית המשפט ציין (בסעיפים 101-100):

"הבאתי באריכות את עיקרי החלטתה של המשיבה 1, בנושא זה, כדי להראות שהמשיבה 1 (כמו גם מוסדות התכנון האחרים שדנו בפרשה זו) ערכה בחינה יסודית ומעמיקה של האינטרסים והשיקולים הנוגדים, והכריעה בסופו של דבר, כי ההגנה על הסביבה החופית, לטובת הציבור בכללותו, ולטובת הדורות הבאים, היא ערך תכנוני עליון ומובהק; כי זהו האינטרס המרכזי והראשוני, אשר גובר על אינטרסים חשובים אחרים; כי הקמת כפר הנופש לפי תכנית בר/236 עלולה להיות "בכיה לדורות" ולהוביל לנזק בלתי הפיך; וכי אינטרס ההסתמכות של העותרות יבוא על סיפוקו במקרה זה בדרך של פיצוי כספי.

אעיר כי בעתירה הקודמת שהגישו העותרות, בשלב מוקדם יותר של ההליכים התכנוניים, הגיע גם בית המשפט שם (כב' השופט שינמן) למסקנה, כי:

"מאידך, אין כל ספק בעיני, כי כל המשיבים (וגם הגופים האחרים שמתנגדים ואינם משיבים בעתירה כמו המשרד להגנת הסביבה), מתנגדים לאישור התכנית ובניית כפר הנופש במתכונת ובמיקום הנוכחיים, עושים זאת, מנימוקים ענייניים כבדי משקל וחשיבות, ובין היתר מהטעם שהם סבורים כי מדינת ישראל "עניה" בחופים וכי חוף פלמחים הינו מאחרוני החופים שנתרו במצבם הטבעי בישראל ומכאן החשיבות, בשימורו כשטח פתוח לטובת הציבור והדורות הבאים וכי היענות לבקשת העותרות עלולה להיות "בכיה לדורות" ונזק בלתי הפיך שלא יהיה ניתן לתקנו.

בעניין זה יש גם מקום להעיר ולקבוע, כי כל טענות העותרות בקשר לשיקולים זרים שהנחו לכאורה את המשיבים ובכללם את המשרד להגנת הסביבה בראשותו של השר ארדן, נמצאו כחסרות בסיס. התנגדות המתנגדים, נעשתה ונעשית, משיקולים ענייניים של טובת הציבור בכלל ושמירת חופי הארץ בפרט. גם אם העותרים סבורים כי המתנגדים הנ"ל טועים בהתנגדותם, אין זה אומר ששיקולים זרים הנחו אותם, וטוב היה, לו טענה זו לא הייתה נטענת כלל. אין לזלזל באינטרס הכלכלי הלגיטימי של העותרות, אך מנגד לא ניתן להתעלם גם מהאינטרס הרחב של כלל הציבור העומד מנגד.

הדין מכיר בסיטואציות בהן אינטרס הפרט נסוג מפני אינטרס הכלל גם במחיר פגיעה בקניינו, והדרך היחידה למזער ולהיטיב את נזקו של הפרט הינה, מתן פיצוי נאות והוגן" (עת"מ (מרכז) 8855-11-12 מעוז דניאל נ' הוועדה המחוזית לתו"ב, מחוז המרכז, דברי כב' השופט י' שינמן, בעמ' 18 לפסק הדין).

61. בהמשך פסק הדין בעניין פלמחים, במסגרת דיון בטענת האפליה של העותרות שם, מציין בית המשפט מספר

דוגמאות לשינוי הלך הרוח התכנוני בעניין תכניות מאושרות בתחום הסביבה החופית וחוף הים (ובהן

החלטת הוועדה המחוזית מושא ערר זה), ומציין (בסעיפים 104-106):

"לגופו של עניין, לא ברור על מה נסמכת טענת האפליה. תכנית 4870 קבעה מקרקעין מסוימים בחוף אכזיב ליעוד של תיירות, נופש ומגורים. גם בענייננו, אושרה תכנית בר/236, שקבעה את השטח נושא העתירה ליעוד של תיירות ונופש. עפ"י הוראותיה של תכנית 4870, אושר נספח בינוי, ע"י הוועדה המקומית, והוועדה המחוזית, בתנאים. וכך גם בענייננו, עפ"י הוראותיה של תכנית בר/236 אושרה תכנית בינוי ע"י הוועדה המחוזית, בתנאים, אם כי לא אושרה סופית.

היכן ה"אפליה"?

יש להדגיש כי במקרה דנן ניוזמה ואושרה תכנית חדשה (מח/297), שמשנה את ייעוד השטח כפי שנקבע בתכנית בר/236. בעניין תכנית 4870, ועדת המשנה של הוועדה המקומית לתו"ב נהריה, בישיבתה מיום 5/5/2011 (אותה איתרתי באמצעות נט המשפט, נספח 9 לעת"מ (חי') 13-06-7555) דנה בבקשה לאישור נספח הבינוי, וציינה (בעמוד 10) כי "הוועדה מבינה שמדובר אך על אישור עפ"י תכנית מאושרת, שאין לוועדה כל יכולת לשנותה אלא בדרך של תכנית חדשה,

שבתהליך ארוך, ותגרום ליזם נזק ממוני". באותו מקרה לא הייתה ולא עמדה על הפרק תכנית חדשה. ואילו במקרה דנן, ניזומה תכנית חדשה (מח/297) (שזו הדרך לשנות תכנית מאושרת קיימת) והיא העומדת על הפרק בעתירה זו. במלים אחרות, ההבדל בין שני המקרים (מבחינת השלב שהתכנית הצליחה או לא הצליחה להגיע אליו) נובע מכך שבמקרה דנן הוגשה תכנית חדשה, שבאה לבטל את כפר הנופש, דבר שלא קרה בעניין תכנית 4870 של חוף אכזיב.

[...]

מכאן, נכונה טענת ב"כ המשיבות 1-6, בדיון בפניי (פרו' עמ' 33)

"שהמהלכים שנעשים, הלך הרוח של מוסדות התכנון, לא ייחודיות לעותרות, ולא נעשו במטרה להתנכל לעותרות, אלא זה חלק מהתפיסה התכנונית העכשווית, לאחר קבלת החוק בשנת 2004 של החוק לשמירת הסביבה החופית, שנותנת את הדעת על חשיבות הצורך בשמירת הסביבה החופית פתוחה ורציפה".

62. מהדברים עולה, בין היתר, כי דרך המלך לשינוי המדיניות התכנונית היא באמצעות הגשת תכניות חדשות,

המבטלות או משנות תכניות ישנות הפוגעות בסביבה החופית.

63. הוועדה המחוזית הפנתה בתגובתה לפסק הדין בעניין נייר חדרה. בעניין נייר חדרה נקבע כי לאור חלוף מועד

הביצוע שנקבע בתכנית, היה מקום לבחון אם התכנית דורשת התאמה ועדכון לתכניות המתאר שאושרו לאחר אישורה, לשינויים במצב החוקי ולשינויים בצרכים, ולא להניח, במסגרת הדיון בנספח הבינוי שנדרש לצורך הוצאת היתרי בנייה מכוח התכנית, כי מדובר בדיון טכני בלבד של התאמת נספח הבינוי להוראות התכנית.

64. עם זאת, עד למועד הערעור על פסק הדין בעניין נייר חדרה (עע"מ 3974/14 שחף נהריה (שותפות שאינה

רשומה) נ' נייר חדרה בע"מ (14.6.2015, פורסם בנבו)), נבחנה מחדש התכנית שנדונה שם, והוועדה המחוזית קבעה כי יש לאשר את נספח הבינוי המעודכן, שכן התכנית עודנה רלבנטית, תואמת את מדיניות התכנון העדכנית ויש מקום לפעול למימושה גם כיום. בכך, למעשה, השתנתה הסיטואציה, ובית המשפט נדרש לבחון אם מדובר במקרה שבו רשאית הוועדה המקומית לסרב לתת היתר בנייה על פי תכנית תקפה. לפיכך, נקבע בפסק הדין בערעור כי "ניתן להותיר לעת מצוא את השאלות המשפטיות שעלו בו. בשולי הדברים ראיתי להעיר עם זאת כי שיקול דעתן של רשויות התכנון לסרב להעניק היתר בנייה התואם תכנית מתאר בת תוקף, מוגבל בכל מקרה למצבים מיוחדים וחריגים "שבהם גלוי וברור כי התכנית שעל פיה מבוקש ההיתר שוב אינה הולמת את הצרכים החדשים שנתהוו מאז אישורה, ושהתרת הבנייה על פיה תפגע בציבור" [...]" (שם, סעיף 11).

65. יצוין כי מצב דברים זה שונה מענייננו במספר היבטים. ראשית, בענייננו טרם אושרו תכנית הבינוי ותכנית

הפיתוח, המהוות תנאי להוצאת היתרי בנייה מכוח התכנית התקפה (עוד בעניין זה בהמשך). במסגרת ערר לפי סעיף 178(ב) לחוק, אין בסמכותנו לדון בהחלטת הוועדה המקומית, ובהחלטת הוועדה המחוזית, לפיהן אין לקדם אישור תכניות מפורטות [ואנו מניחים שהכוונה גם לתכניות בינוי ופיתוח] והוצאת היתרי

בנייה בשטח התכנית. מכל מקום, החלטות אלה אינן רלוונטיות משעה שהתקבלה החלטת הוועדה המחוזית מושא הערר, להגביל הוצאת היתרי בנייה בשטח התכנית מכוח סעיף 78 לחוק.

66. לסיכום חלק זה, אינטרס השמירה על הסביבה החופית הוכר לא רק ביחס לתכניות חדשות המקודמות בה לאחר חקיקת חוק החופים, אלא גם ביחס לאפשרות לשנות תכניות תקפות שאושרו בסביבה החופית קודם לתחילתו של חוק החופים, ובייחוד כאשר המהלך התכנוני נעשה באמצעות ייזום תכנית חדשה המבקשת לבטל ייעודים הפוגעים בסביבה החופית (ולאו דווקא במסגרת שיקול הדעת המאפשר לוועדה המקומית לסרב, במקרים מיוחדים וחריגים, לתת היתרי בנייה התואמים תכנית).

מידת הפגיעה בעורר

67. ראשית, כעניין מקדמי יש להזכיר כי על פי סעיף 78 לחוק, על תנאים להוצאת היתרי בנייה, שנקבעו על ידי ועדה מחוזית, רשאי "הרואה עצמו נפגע" לערור לוועדה זו. במקרה זה יש ספק אם העורר עומד בתנאי זה, שכן אף שהוועדה המחוזית החליטה להגביל הוצאת היתרי בנייה, העורר ממילא אינו יכול להוציא היתר בנייה לפני שאושרו תכנית בינוי ותכנית פיתוח מכוח התכניות התקפות. לפיכך, ספק אם מדובר במקרה זה בפגיעה קונקרטיה המקנה לעורר זכות ערר. בהחלטות ועדה זו בערר 5/17 **אגודת מעונות פועלים ב' אגודה שיתופית רמת'גן בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה - מחוז תל אביב-יפו** (17.10.2017, פורסם בנבו), בערר 5/18 **אלי מרגולין ואח' נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה רמת גן** (24.6.2018, פורסם בנבו) ובערר 19/18 **איוון קרט נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז תל אביב** (18.7.2018, פורסם בנבו), נקבע כי בהיעדר בקשה להיתר בנייה על הפרק, ולאור מטרות הסעיף והעובדה שאפשרות הערר לפי סעיף 78 לחוק אינה מוגבלת בזמן, אין להכיר בזכות ערר.

68. במקרה זה, ההחלטה שלא לקדם תכניות בינוי ופיתוח שיאפשרו הוצאת היתרי בנייה מכוח התכניות התקפות התקבלה, כאמור לעיל, בהחלטה נפרדת שאינה מושא ערר זה.

69. שנית, ובאיוון שבין הפגיעה בעורר לבין האינטרס הציבורי, אנו סבורים כי ידו של האינטרס הציבורי על העליונה. אין ספק כי קידום בקשת העורר לבינוי בשטח אינו עולה בקנה אחד עם התכנית שבהכנה, המבקשת לשמר שטח זה במצבו הטבעי, וזאת אף אם הבינוי יהיה מצומצם וחלקי ביחס לזכויות המוקנות, כפי שטוען העורר. נוכח האינטרס הציבורי בתכנית שבהכנה, שהוכר כאמור כ"ערך תכנוני עליון"; פרק הזמן שנקבע לתוקף התנאים – שלוש שנים או עד להפקדת התכנית – שהחוק ראה כפרק זמן סביר; והעובדה שמדיניות מוסדות התכנון לא באה על העורר כרעם ביום בהיר, אלא הסתמנה לאורך תקופה ארוכה – אנו סבורים כי מדובר בפגיעה מידתית.

70. אמנם, התכנית שבהכנה מצויה בשלבים התחלתיים בלבד, אולם עובדה זו אינה מונעת את השימוש בסעיפים 77-78 לחוק, שנועד למצבים שבהם נדרשת למוסד התכנון שהות לגיבוש השינויים התכנוניים.

במקרה שלפנינו, העובדה שקיימת תכנית אב המתווה עקרונות והמלצות לתכנון, והעובדה שצוינה לפנינו, לפיה מתכנן תכנית האב יתכנן גם את התכנית המפורטת, מהוות אינדיקציה לכך שהתכנית שבהכנה תקודם מתוך תפישה תכנונית שכבר הגיעה למידה מסוימת של גיבוש. למותר לציין כי אם התכנית לא תופקד בתוך שלוש שנים, ותידרש הארכה של תוקף התנאים, יידרשו לכך נימוקים מיוחדים, וייתכן כי מערך השיקולים יהיה שונה.

71. יובהר כי איננו מתייחסים לטענות לעניין חלופת הפיצוי שעומדת לעורר כבעלות משקל באיזון הנערך, שכן איננו סבורים כי הסכמים כאלה ואחרים הם מענייניו של ערר זה, שהוא ההצדקה התכנונית של השימוש בסעיף 78 לחוק. בכל הנוגע לטענותיו של העורר כנגד הוועדה המקומית ורמ"י, שאינן בסמכותנו, זכויותיו שמורות לו ואיננו נוקטים עמדה לגביהן.

סיכום

72. מן הטעמים המפורטים לעיל, החלטנו פה אחד לדחות את הערר.



שמרית גולן, עו"ד

יו"ר ועדת המשנה לעררים

היום, ט' שבט תש"פ (4 פברואר 2020)