

הגנת על חופים כשטחים פתוחים

מוגש עבור ח"כ יוראי להב הרצנו, יש עתיד

תוכן עניינים

1. מבוא	2
2. תקציר מנהלים	2
3. מסגרת נורמטיבית - חקיקה	4
4. מסגרת נורמטיבית - פסיקה	7
5. רטרואטיביות בחקיקה ופסיקה	11
6. סקירה ספרותית	11
7. סיכום ביניים	13
8. סקירה משווה	13
9. המלצות	15
10. סיכום	16

1. מבוא

רצועת החוף של הים התיכון בישראל משתרעת לאורך כ-196 ק"מ. במרוצת השנים נבנו לאורכה מבנים שונים למטרות כלכלה, שיט, אנרגיה, ביטחון ומגורים שהותירו פחות מ-53 ק"מ של חוף טבעי פתוח. תכניות ודברי חקיקה שונים, הם שמתווים את יחס הרשויות והיזמים השונים כלפי אותם חופים פתוחים. כך, תמ"א 13 לאזור ים תיכון, תכנית המתאר הארצית החלקית לחופים – חוף הים התיכון, משנת 1983, וחוק שמירת הסביבה החופית, תשס"ד – 2004 (להלן: חוק החופים), מסדירים את ההתנהלות סביב שמירת הסביבה החופית.¹

יחד עם החשיבות האקולוגית הגבוהה של הים התיכון, חופי הים מוגדרים כשטח לתועלת הציבור,² השייכים לכלל אזרחי ישראל, ומהווים משאב חברתי חשוב. אולם, שטח חופי הים בישראל נותר קבוע ואף מצטמצם עם השנים, בעוד שאוכלוסיית ישראל גדלה בקצב מהיר במיוחד,³ כך ששטח החוף פר אזור הצטמצם לכדי 2 סמ"ר לאדם.⁴ בנוסף, החופים מהווים יעד אטרקטיבי לבנייה ולפיתוח בתחומים שונים, עם עתודות קרקע יקרות באזורי הביקוש, כאשר יש מגוון אינטרסים כלכליים המעודדים בינוי ופיתוח – המדינה, היזמים והרשויות המקומיות, ירוויחו כולם. שילוב הקשיים האמורים מחמיר את המחסור בשטחי החוף הזמינים לאזרחי ישראל ואף גורם לפגיעה אקולוגית חמורה בסביבה החופית. לסביבה החופית בישראל חשיבות אקולוגית בלתי ניתנת לערעור ובעלי החיים היבשתיים, הדגה ומיני הצומח השונים באזור נמצאים תחת סיכון תמידי כתוצאה מהפעילות האנושית בו.

כדי לקדם את השמירה על הסביבה החופית, בשנת 2004 נחקק החוק לשמירת הסביבה החופית,⁵ הדורש שפרוייקטי תכנון ובינוי יאושרו על ידי הוועדה הארצית לסביבה החופית, המכונה "ולחוף". ועדה זו נדרשת לסגן ולבחון כל תכנית במרחב החופי (300 מ' מקו המים).⁶ כך, אותה ועדה יכולה לבלום תכניות העשויות לפגוע בסביבה החופית, ולקדם תוכניות המשמרות אותה כשטח פתוח. אולם, סעיף 20 לחוק,⁷ אינו מאפשר תחולה רטרואקטיבית שלו. כתוצאה מכך, עשרות תכניות שאושרו טרם חקיקת החוק, עשויות להתקדם בלא הפרעה ולסכן את הסביבה החופית שהחוק נועד לשמרה.

2. תקציר מנהלים

סקירת חקיקה

חקיקת הסביבה בישראל התפתחה לאורך השנים וכוללת חקיקה המגנה על היבטים שונים באיכות הסביבה כמו חוק הגנים הלאומיים, חוק שמירת הניקיון, חוק התכנון והבנייה ואחרים. חוק החופים נחקק בשנת 2004 ונועד לשמירה על הסביבה החופית תחת עקרונות בני קיימא כשהוא מצטרף לתמ"א 13.⁸ החוק עושה זאת דרך התניית האישור של תכניות בניה באישורה של הוועדה

¹ דו"ח מבקר המדינה 63 (2013) הגנה על הסביבה החופית בישראל.

² ס' 21(2) לחוק שמירת הסביבה החופית התשס"ד - 2004.

³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה **תחזית אוכלוסיית ישראל עד שנת 2030** (2008).

⁴ "חופים" אדם טבע ודין <https://www.adamteva.org.il/public-space/beaches>

⁵ חוק שמירת הסביבה החופית.

⁶ ס' 2 לחוק שמירת הסביבה החופית.

⁷ ס' 20 לחוק שמירת הסביבה החופית.

⁸ ס' 1 לחוק שמירת הסביבה החופית; דברי הסבר להצעת חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד 2004, ה"ח 51. (להלן: **דברי ההסבר**).

לשמירת הסביבה החופית (ולחוף⁹). אולם, סעיף 20 לחוק מותיר בעינין תכניות בניה שאושרו טרם חקיקת החוק, כשיש כמה כאלו, ללא בחינתן ואישורן תחת הקריטריונים להם מחוייבת הולחוף⁹.

חקיקה למפרע

ס' 20 לחוק החופים מונע תחולה רטרואקטיבית של הסטנדרטים המוגדרים בחוק לגבי תכניות שאושרו טרם חקיקתו. בגלל הציון המפורש של מניעת התחולה הרטרואקטיבית, נראה כי אין אפשרות לפרשנות שתיצור תחולה רטרואקטיבית שכזו.

סקירת פסיקה

ככלל, בית המשפט אימץ את הגישה בבסיס חוק החופים, לפיה חופי ישראל הם משאב ציבורי ויש לשמר את הגישה אליהם בהתאם. טרם חקיקת החוק, נשענה הפסיקה על הוראות תמ"א 13 ועל סמכותם המקצועית של מוסדות התכנון לשם ההגנה על החופים.¹⁰ בנוסף, נקבע שהחופים נועדו עבור הציבור ולמטרותיו,¹¹ לצרכי תיירות וכשטח פתוח.¹² מאז חקיקתו, נעשה שימוש בחוק כמקור פרשני גם לגבי תכניות שקדמו לחקיקתו תוך הדגשת העימות בין הזכות החוקתית לקניין והזכות לאיכות הסביבה יחד עם האינטרס הציבורי.¹³

פסיקה בולטת בתחום נראתה בעניין **פלמחים**, בה נקבע מחדש הייעוד של שטחים שהוגדרו למטרות יזמות פרטית ובמקומן הוכרז כגן לאומי, תוך הגנה על הסביבה הטבעית עבור הציבור.¹⁴ מאחורי פסיקה זו עומדים מאבקים ציבוריים מקומיים שהובילו להתנגדות הרשויות לתכניות הבנייה המקוריות.

סקירת ספרות

חופי הים הם בעלי חשיבות אקולוגית קריטית עקב מיקומם כחוצץ בין הסביבה היבשתית לסביבה הימית. לכן, הם גם פגיעים במיוחד לפעילות אנושית וכל פגיעה בהם עלולה להוביל לתגובת שרשרת אקולוגית שתשפיע גם על בני האדם ותשנה את הסביבה החופית עצמה ללא היכר.¹⁵ בנוסף, לחופי הים יש חשיבות חברתית, כלכלית ונפשית עבור בני האדם שבנייה בהם תמנע.¹⁶

סקירת משפט משווה

בארה"ב קיימת חקיקה המסדירה את נושא החופים במישור הפדרלי ומעודדת את המדינות השונות להכפיף את עקרונות התכנון והפיתוח שלהן לעקרונות הפדרליים וכך מאפשר להגן על

⁹ ס' 20 לחוק שמירת הסביבה החופית.

¹⁰ עע"מ 9557/17 הוועדה המקומית לתכנון ובניה – בת ים נ' הפורום הישראלי לשמירת החופים, [פורסם בנבו]. (להלן: עניין **מלון סאן**); עע"מ 6732/13 גואטה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה [פורסם בנבו] (1.2.2015). (להלן: עניין **גואטה**).

¹¹ בע"מ 1054/98 חופי הכרמל מלון נופש ותיירות נ' עמותת אדם טבע ודין, פ"ד נו(3) 383. (להלן: עניין **חופי הכרמל**).

¹² עת"מ (מנהליים ת"א) 98/2038 החברה להגנת הטבע נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה הרצלייה, תק-מח 2000(4) 10743 (להלן: עניין **החברה להגנת הטבע**).

¹³ עע"מ 2273/03 **אי התכלת שותפות כללית** נ' החברה להגנת הטבע [פורסם בנבו], (7.12.2006). (להלן: עניין **אי התכלת**).

¹⁴ עת"מ (מנהליים מרכז) 8855-11-12 מעוז דניאל חברה קבלנית לבניה בע"מ נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז מרכז (נבו 06.01.2014). (להלן: עניין **פלמחים**); עע"מ 1812/20 מעוז דניאל חברה קבלנית לבניה בע"מ נ' ועדת המשנה לערים של המועצה הארצית (נבו 23.02.2022). (להלן: עניין **פלמחים השני**).

¹⁵ "השפעה אקולוגית של מפגעים אנתרופוגניים על סביבת חוף הים התיכון בישראל", עמ' 3 (חוות דעת של המשרד להגנת הסביבה, 2.7.2018). (להלן: **חוות הדעת**).

¹⁶ Oliver H. King, *Estimating the Value of Marine Resources: A Marine Recreation Case*, 129 OCEAN AND COAST MANAG 27 (1995). (להלן: **קינג**).

האינטרס הציבורי והסביבתי שבשמירה על החופים. בקליפורניה ישנם הסדרי הגנת חופים הכוללים ועדה מנהלית שבוחנת היתרי בנייה באזור החוף תוך שמירתם עבור הציבור ובכוחה אף לקנוס אותם.¹⁷ הסדרים דומים המגינים על החוף כמשאב ציבורי מתקיימים גם במדינת מסצ'וסטס שבארה"ב. במדינת קווינסלנד שבאוסטרליה מתקיימים גם כן הסדרי הגנה על החופים לשם שמירתם כמשאב ציבורי.

המלצות

מוצעות שלוש המלצות, כשהאחת היא שינוי חקיקתי שיכפיף את התכניות שאינן כפופות לסטנדרטים הקבועים בחוק לביקורת של הוועדה לשמירת חופים תחת פיצוי כספי. ההצעה השנייה, היא מתן כוח ותשומת לב מצד מוסדות התכנון למאבקים אקולוגיים ציבוריים על מנת שיימצאו הפתרונות התכנוניים הנכונים עבור כל אחד מאותם מקרים תוך שימוש בערנות הציבור לזיהוי מקרים בעייתיים. ההצעה השלישית היא מתן תמריצים חיוביים לשינוי תכניות שאינן עומדות בסטנדרטים של החוק תוך הגנה על זכות הקניין ואינטרס ההסתמכות של היזמים ובעלי הקרקעות.

3. מסגרת נורמטיבית - חקיקה

רקע

החשיבות הניתנת לזכות לאיכות הסביבה בחקיקה ובשיפוט תלויה במידה רבה בתפישת העולם של המחוקק והחברה.¹⁸ ישנן שלוש תפישות עולם המשליכות על מעמדה של זכות זו. ראשונה היא הגישה האנתרופוצנטרית, לפיה האדם במרכז בעוד שהטבע הוא משאב שיש לנצל לטובתו. שניה היא הגישה האוניברסלית הדורשת מתן זכויות גם לעצמים בודדים. כך, מי שייצג את הטבע ידאג קודם כל לשימורו. שלישית, היא הגישה האקולוגית. זו דוגלת בשוויון זכויות לכל הישויות בטבע, אנושיות וכאלו שאינן אנושיות ואוסרת הרס שטחי טבע, גם אם הדבר נעשה לטובת הציבור.¹⁹

המחוקק הישראלי בחר ליצור הסדרים תכנוניים הפועלים בשילוב הגישות האקולוגית והאנתרופוצנטרית. בראש הפירמידה המוסדית-תכנונית, ניצבת המועצה הארצית לתכנון ובנייה,²⁰ כשלצדה פועלים מספר גופי משנה, שביניהם הוועדה לשמירת הסביבה החופית (להלן: ולחוי"ף).²¹ כשמה, הוועדה נועדה לשמור החוף מטעם מוסדות התכנון הישראליים וכוללת נציגים של גופי ממשל, נציגים "ירוקים" ונציגים מתחום הפיתוח. הולחוי"ף אמונה על אישור תכניות מתאר ותכניות בנייה ספיציפיות בסביבה החופית,²² ועל החלטותיה ניתן לערער למועצה הארצית.²³ הולחוי"ף סומכת את החלטותיה על בסיס דעות המומחים היושבים בה ולאור עקרונות והוראות חוק החופים שלגביו יורחב בהמשך.²⁴

¹⁷ Deborah A. Sivas, *California Coastal Democracy at Forty: Time for a Tune-up*, 36 Stan. ENVTL. L. J. 109, 115-117 (2016). (להלן: **סיואס**).

¹⁸ דניאל פיש **דיני איכות הסביבה בישראל** 47-62 תשס"ב-2002. (להלן: **פיש**).
¹⁹ ליאור אבו וענבל רובינוביץ "מי ישמור על החופים!" בעקבות החוק לשמירת הסביבה החופית" **הארץ דין** 11, עמ' 80-81 (2005). (להלן: **אבו ורובינוביץ**).

²⁰ ס' 2 לחוק התכנון והבניה התשכ"ה – 1965.

²¹ ס' 2 לתוספת השנייה לחוק התכנון והבניה.

²² ס' 4(א) לתוספת השנייה לחוק התכנון והבניה.

²³ שרית דנה ושלום זינגר **דיני תכנון ובניה** 114-112 (2015).

²⁴ חוק שמירת הסביבה החופית.

עובר לחקיקת חוק החופים, שטחי החוף לא הוגנו מפני מטרות בניה שונות ואלו אושרו למרות פגיעתן בסביבה החופית.²⁵ החל מעת חקיקתו, חוק החופים הצטרף לשורת חוקים המגנים על הסביבה החופית בפרט ועל איכות הסביבה בכלל.²⁶

חקיקת סביבה ישראלית

הגנת הסביבה הישראלית מעוגנת בחקיקה ספיציפית ואף בחקיקה כללית יותר. בנוסף לכך, קיימות חובות שונות המבקשות להסדיר את ההגנה על הסביבה. בשנת 1989, הוקם המשרד לאיכות הסביבה. לפני וגם אחרי הקמתו נוספו חיקוקים המבטיים את הצורך בשמירה על המודעות בהגנה על הסביבה. בולטים במיוחד הם: החוק למניעת מפגעים משנת 1961, שנועד למניעת זיהומי ריח ורעש;²⁷ חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, משנת 1963 (תוקן ב-1998),²⁸ אשר איפשר הקצאת שטחים לשמירת הטבע משינויי האדם. מדובר באבן דרך קריטית בשמירת הסביבה הישראלית;²⁹ חוק שמירת הניקיון,³⁰ המסדיר את נושא השלכת הפסולת בישראל ומסדיר את הקמתה של הקרן לשמירת הניקיון במשרד לאיכות הסביבה;³¹ חוק הגנת הסביבה (סמכויות פיקוח ואכיפה),³² שנועד לעגן את סמכויות עובדי המשרד להגנת הסביבה.³³

אחרונה היא תמ"א 13,³⁴ תכנית מתאר שנועדה לתכנן את ייעודי הקרקע לאורך רצועת החוף של הים התיכון בישראל. התכנית קובעת עקרונות של איסור בנייה בתחומי החוף, ושמירתו כאזור לשימוש ציבורי.³⁵ תכנית זו סיפקה עקרונות בסיסיים להמשך ההגנה על החופים לאורך השנים, ועודכנה במסגרת פרק החופים בתמ"א 1.³⁶

חוק שמירת הסביבה החופית

החוק לשמירת הסביבה החופית נחקק בשנת 2004,³⁷ וזאת מתוך רצון להגן על הסביבה החופית ושמירת תחום חופי הים.³⁸ אחת ממטרותיו המרכזיות, אשר מוזכרות בסעיף הפתיחה של החוק הינה "לקבוע עקרונות והגבלות לניהול, לפיתוח ולשימוש בני קיימא של הסביבה החופית".³⁹ בהתאם לכך, החוק מונע בנייה לא מאושרת באזור החוף, המוגדר במרחק של כ-300 מטרים מקו המים.⁴⁰ בדברי ההסבר המצורפים להצעת החוק, פורטו חמישה מקרים של פגיעה אופיינית בחופים: פגיעה במערכות אקולוגיות, במבני הקרקע, במערות ובמצוקים, התערבות בסחיפת החול

²⁵ דו"ח מבקר המדינה 49 (1998) תכנון יעודי הקרקע בחוף הים התיכון, עמ' 364.

²⁶ אבו ורבינוביץ' בעמ' 91, לעיל ה"ש 19.

²⁷ חוק למניעת מפגעים, תשכ"א – 1961.

²⁸ חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998.

²⁹ תמרה לוטנר לב "חוק גנים לאומיים ושמורות טבע – אבן דרך בהתפתחות המשפט הסביבתי הישראלי והמסע להצלת פרחי הבר" **שורשים במשפט, שבעים שנות משפט** 1 (דינה זילבר, יובל רוטמן, עמרי בן-צבי, רינת סופר, שרית שפיגלשטיין, יצחק ברט, יונתן ברמן וטל פוקס עורכים 2019).

³⁰ חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984.

³¹ שם.

³² חוק הגנת הסביבה (סמכויות פיקוח ואכיפה), התשע"א-2011.

³³ שם, ס' 1.

³⁴ תכנית מתאר ארצית לחופים 13 – חוף הים התיכון. (להלן: **תמ"א 13**).

³⁵ שם.

³⁶ "תמ"א 13 – ים תיכון, פרק החופים בתמ"א 1" **מנהל התכנון** https://www.gov.il/he/departments/guides/mediterranean_sea

³⁷ חוק שמירת הסביבה החופית.

³⁸ נחשון אגמון "חופים הם לפעמים... הרהורים בעקבות הצעות החוק האחרונות לשמירת החופים" **מסחרי** 3 עמ' 1 (2012). (להלן: **אגמון**).

³⁹ ס' 1 לחוק שמירת הסביבה החופית.

⁴⁰ ס' 2 לחוק שמירת הסביבה החופית.

החופי שעלולה לגרום לארוזיה וגם סיכון אזורי מחיה של בעלי חיים וצמחייה.⁴¹ החופים בישראל מהווים איזור נחשק לתכנון ובנייה, כך שהשמירה על הסביבה החופית מונעת מחשש ממשי מפני ניצול יתר של סביבה זו. הצעת החוק אף מציינת כי השימוש העתידי בחוף הים לא יהיה למטרות בניה, אלא אם זו נעשית לטובת הציבור.⁴²

למרות סטנדרטים המחמירים שמציב חוק החופים, לפי הוראת המעבר הנמצאת בסעיף 20 לחוק, "אין בהוראות חוק זה כדי לפגוע בכל אחד מאלה: (2) 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".⁴³ משמעות סעיף זה היא שמירתן תוקפן של תכניות בנייה שאושרו טרם חקיקת החוק והיו תקפות במועד החקיקה. אלו ניתנות גם היום ליישום מבלי שהסטנדרטים של החוק חלים לגביהן. כך, יזמים מוציאים לפועל תכניות שקיבלו אישור טרם חקיקת החוק, עם היתרי בנייה חדשים, ומימוש תכניות אלה מוביל לנזקים סביבתיים משמעותיים בסביבה החופית. כמו כן, תכניות אלו מונעות את זכות הציבור לשימוש בחוף, שתוגבל בשנים הקרובות ממילא לאור גידול האוכלוסייה.⁴⁴ נכון לשנת 2013, קיימות 53 תכניות בחופי הים התיכון שאושרו טרם כניסתו של החוק לתוקף, אשר מגבלות החוק אינן חלות לגביהן.⁴⁵

בעבר, חבר הכנסת דב וחנין ועמו חברי כנסת נוספים, הצביעו על הבעייתיות של סעיף 20 לחוק החופים כשיזמו הצעת חוק ראשונה במטרה לתקנו, בנוסף לתיקונים נוספים בחוק התכנון והבנייה.⁴⁶ על מנת לצמצם את הפגיעה האמורה, מגישי ההצעה הציעו בחינה מחודשת של התכניות הישנות על ידי הוועדה לשמירת הסביבה החופית (להלן: "לחוף") אשר בוחנת את התכניות מאז תחולת החוק. הבחינה המוצעת תתנהל לאור מטרות החוק ותוכל לקבוע תנאים נוקשים שרק תחת קיומם תתאפשר קבלת היתרי בנייה עבור כל תכנית.⁴⁷

ניסיון נוסף להתגבר על הקושי שבסעיף 20, נעשה בהצעת חוק שהוגשה בשנת 2020 על ידי חבר הכנסת אלון טל.⁴⁸ ח"כ טל הציע צמצום של הנזק בתכניות ישנות בעזרת בחינה של תכניות בנות שמונה שנים ומעלה על ידי הולחוף לאור מטרות חוק החופים. הוועדה תוכל לאשר הוצאת היתרים מכוח התכנית כפי שהיא, או לקבוע תנאים שרק לאחר עמידה בהם ניתן יהיה להוציא היתרי בנייה מכוח אותה תכנית.⁴⁹ הצעות דומות הועלו לאורך השנים.

אולם, מפתרונות אלו עולה בעייתיות, אשר גלומה בפגיעה בזכות לקניין ובאינטרס ההסתמכות של היזמים ובעלי הקרקע כשגם אופציות של פיצוי היזמים, צפויות לדרוש סכומי כסף גבוהים במיוחד. לכן, מגישי ההצעה ניסו לרכז את הצעתם כך שבמקרי קונפליקט הוועדה המחוזית תוכל להעביר את זכויות הבנייה למיקום אחר בו תתקבל זכות בנייה חלופית. בצורה זו, יוכלו בעלי הקרקע

⁴¹ דברי ההסבר, לעיל ה"ש 8 בעמ' 605.

⁴² שם, בעמ' 606.

⁴³ ס' 20 לחוק שמירת הסביבה החופית.

⁴⁴ עדי זריפי "ישראל לא יכולה להרשות לעצמה להפוך למדינת אספלט רק בגלל קומץ בעלי אמצעים מקושרים" N12 (22.04.2022) (להלן: עדי זריפי) https://www.mako.co.il/news-science/2022_q2/Article-b4f360607ac3081026.html (10.05.2022).

⁴⁵ נעמה טשנר, שירי ספקטור בן ארי ושרון סופר **השמירה על הסביבה החופית בישראל** (הכנסת), מרכז מחקר ומידע (2013).

⁴⁶ ד"כ [19.7.2017]; הצעת חוק שמירת הסביבה החופית (תיקון – התאמת תכניות ישנות) התשע"ז-2016.

⁴⁷ שם

⁴⁸ הצעת חוק שמירת הסביבה החופית (תיקון – התאמת תכניות ישנות), התש"ף-2020.

⁴⁹ דברי הסבר להצעת חוק שמירת הסביבה החופית (תיקון – התאמת תכניות ישנות), התש"ף-2020.

והיזמים לקבל מעין "פיצוי" על שאיבדו בגלל אינטרס ההגנה על החופים. יש לציין כי פתרון זה עלול שלא להיות פרקטי גם הוא וליצור סרבול בירוקרטי ועומס על הוועדה המחוזית.⁵⁰

ניכר שפגיעתו של סעיף 20 בסביבה החופית מגולמת בסכנה שבהוצאתן לפועל של תכניות בנייה אשר אושרו טרם חקיקת החוק. אולם, נראה שכל פתרון אשר ישמור על הסביבה החופית באופן מיטבי, יידרוש איזון עדין של השמירה על הסביבה למול הזכות לקניין ואינטרס ההסתמכות של בעלי הקרקע והיזמים.

הזכות לאיכות הסביבה למול הזכות החוקתית לקניין

ההגנה על הסביבה, ובפרט על החופים, גורמת בלא מעט במקרים להתנגשות בין זכויות ואינטרסים. המרכזית שבהן היא בין הזכות החוקתית לקניין של אלה המעוניינים בפיתוח הקרקע לבין הזכות לאיכות הסביבה, וכן האינטרס הציבורי בשימור החוף לטובת כלל הציבור.

למרות החשיבות העצומה של זכות הקניין אשר חקוקה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו,⁵¹ זכות זו אינה מוחלטת ויש לאזנה עם זכויות ואינטרסים אחרים. בתחום התכנון והבנייה ישנה פגיעה ברורה בזכות לקניין. פגיעה זו נחשבת מוצדקת מתוך הנחת היסוד שיש "לנהל את המדינה". עם זאת, הפגיעה נדרשת להיות מידתית, וישנם מקרים בהם המדינה תצטרך לתת פיצוי מתאים בגינה. אולם, יש לציין שגם המדינה עצמה מעוניינת בפיתוח החופים ולכן אין איסור מוחלט בחוק על כל שימוש או פיתוח הגורם לפגיעה בסביבה החופית.⁵²

מצב זה מודגש במיוחד לאור זאת שהזכות לאיכות הסביבה לא הוכרה כזכות חוקתית במדינת ישראל, אם כי כן הוכרה הזכות לאיכות סביבה מינימלית.⁵³ לכן, באיזון בסיסי המבוצע בין הזכות לקניין לזכות לאיכות הסביבה, תגבור הזכות לקניין על פני הזכות לאיכות הסביבה. אולם, שימור החוף באופן ספיציפי, מוכר כאינטרס ציבורי. שכן, החופים מוכרים כשטחים ציבוריים שנועדו עבור כלל הציבור. לכן, כל ניסיון לגבור על סעיף 20 לחוק החופים, ייצטרך לבצע איזון בין הזכות לקניין מחד, והזכות לאיכות הסביבה יחד עם האינטרס הציבורי שבשמירה על החופים כציבוריים מאידך.

4. מסגרת נורמטיבית - פסיקה

טרם חקיקת חוק החופים, הגנת החופים התבטאה בעיקר בפסיקת הערכאות השיפוטיות.⁵⁴ בעניין **חופי הכרמל נ' עמותת טבע אדם ודין**,⁵⁵ בו נדון פרויקט בנייה של דירות מגורים פרטיות בבניינים רבי קומות באזור חוף הכרמל בחיפה, קבעה השופטת בייניש שיש צורך לשמור על המעט שנשאר מחופי ישראל לטובת הציבור ולכן הדירות האמורות יוכלו להישאר בבעלות פרטית אך יהיו חייבות להיות נגישות לציבור הרחב לצורכי נופש בעתיד. בהמשך לכך, דירות נופש נמכרות פעמים רבות כיום תחת תכסיסים המאפשרים מגורים בהן בפועל כדירות פרטיות תוך הפרטת השטח הציבורי

⁵⁰ אגמון, לעיל ה"ש 39 בעמ' 2.

⁵¹ סעיף 3 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

⁵² אבו ורובינוביץ, לעיל ה"ש 19 בעמ' 80.

⁵³ בג"ץ 4128/02 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' ראש-ממשלת ישראל, נח(3) 503, פסי' 17-18 לפסק דינו של הנשיא ברק (2004). (להלן: **אדם טבע ודין**).

⁵⁴ אבו ורובינוביץ, לעיל ה"ש 19 בעמ' 79.

⁵⁵ עניין **חופי הכרמל**, לעיל ה"ש 11.

בפועל. בשלב הבא ניתן ליצור גידור של השטח, כך שיש כניסה מוגבלת אל החוף והיחידים עם גישה אליו הם הגרים בפרוייקטים.⁵⁶

מקרה דומה נדון בפרשת **המרינה בהרצליה**.⁵⁷ שם נקבע שהדיירים יחויבו לפעול בהתאם להוראות תמ"א 13 ולהתאים את דירותיהם לצרכי נופש ולהשכירן ככאלה לפי הוראות תמ"א 13. עם זאת, ניכר שהפסיקה לא הושפעה ישירות מתוך מגמת הגנה על הסביבה החופית ומניעת בנייה בקרבת קו המים, אם כי בפועל פסק הדין מונע הפרטה של אזור החוף.

על אף הפסיקות האמורות, ניכר המחסור בחקיקה שתאפשר הגנה נרחבת על איכות הסביבה טרם חקיקת חוק החופים.⁵⁸ לדוגמה, **בעניין אופנהימר**, בית המשפט העליון הביע את צערו על היעדר התקנת תקנות להגנה מפני מפגעי רוח ורעש המוזכרים בחוק למניעת מפגעים.⁵⁹

במקרים אחרים, החקיקה דרשה מזעור של הפגיעה בסביבה ולא את מניעתה.⁶⁰ למשל, בעניין **כנוביץ**,⁶¹ ועניין **עיריית הרצליה**,⁶² נדון המטרד לתושבים עקב רעש המטוסים הממריאים והנוחתים בשדה התעופה באזור. העותרים ביקשו לאסור את קיום הטיסות משדה זה או לפחות להגביל את שעות הטיסות. בשלב מאוחר יותר, עיריית הרצליה הצטרפה לעתירתם.⁶³ בבג"ץ נפסק כי הרשויות למעשה נוקטות באמצעים לצמצום הפגיעה ולכן היא נמצאה כמידתית.⁶⁴

לאחר חקיקת חוק החופים, נראה שהמצב השתנה ולבתי המשפט נוספו כלים יעילים יותר לטיפול במקרי פגיעה בסביבה (החופית) אשר הגיעו לפתחם. ככלל, בית המשפט אימץ את הגישה שבבסיס חוק החופים, לפיה חופי מדינת ישראל הינם משאב ציבורי אשר ראוי לשמר את הגישה אליו פתוחה ככל הניתן לציבור הרחב. כאמור, חוק החופים כולל את הוראת המעבר שבסעיף לפיה תכניות, היתרי בניה ואף חוזים שנחתמו עובר לחקיקת החוק יישמרו והוראות החוק לא יפגעו בביצוען. זאת, אף אם בניה זו הינה בחוף הים או בסמוך לו באופן המונע גישה ציבורית לחוף. ההוראה מאזנת בין השמירה על האינטרס הציבורי בשמירה על החופים כמשאב נגיש, ובין זכות הקניין ואינטרס ההסתמכות של היזמים ובעלי התכניות המאושרות.

מקרה בולט של איזון זה ניכר בפרשת **מלון סאן**.⁶⁵ מדובר בערעור על עתירה שהוגשה לבית המשפט המחוזי בתל אביב בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים ביחס לבית מלון סאן בבת ים (להלן: "המלון").⁶⁶ בעתירה נטען כי המלון נבנה בניגוד להוראות תמ"א 13 שפורסמו לאחר מתן ההיתר, האוסרות על בנייה בתחום של 100 מטרים מ"קו פני המים העליון". בית המשפט דן בפרשנות מושג זה וקבע כי נקודת הייחוס הראויה היא 0.75 מטרים מקו המים ואין למדוד את תחום 100 המטרים האסורים בבנייה מקו 0.00. זאת בין היתר, על סמך היקש מחוק החופים ומטרותיו, תוך התייחסות

⁵⁶ אבו ורובינוביץ, לעיל ה"ש 19 בעמ' 70-80.

⁵⁷ עניין החברה להגנת הטבע, לעיל ה"ש 12.

⁵⁸ אבו ורובינוביץ, לעיל ה"ש 19 בעמ' 78.

⁵⁹ בג"ץ 295/65 הלל אופנהימר, ו-7 אחי נ' שר הפנים והבריאות, פ"ד כ(1)309, פס' 6, 16.

⁶⁰ אבו ורובינוביץ, לעיל ה"ש 19 בעמ' 78.

⁶¹ בג"ץ 195/70 כנוביץ נ' מנהל התעופה האזרחית, פ"ד כו (589).

⁶² בג"ץ 5598/00 עיריית הרצליה נ' רשות שדות התעופה בישראל, תק-על 2003(2)1296. (להלן: עיריית הרצליה).

⁶³ אבו ורובינוביץ, לעיל ה"ש 19 בעמ' 79.

⁶⁴ עיריית הרצליה, לעיל ה"ש 63.

⁶⁵ עניין מלון סאן, לעיל ה"ש 10.

⁶⁶ עת"מ (תל אביב-יפו) 27857-04-14 הפורום הישראלי לשמירה על החופים נ' עמותת אדם טבע ודין [פורסם בנבו].

אף להוראת המעבר שבחוק החופים,⁶⁷ ולהצהרות המדינה בנוגע להגדרות "קו פני המים העליון".⁶⁸ לבסוף, הורה בית המשפט על בטלות היתר הבנייה של המלון, אלא אם תתקבל החלטה במועצה הארצית לפי תמ"א 13 שתאפשר להתיר בנייה גם בתחום מאת המטרים.⁶⁹ לאור השיהוי הרב שנפל בהגשת העתירה, סבר בית המשפט המחוזי כי אין להורות על הריסה או פגיעה במבנה המרכזי של המלון, אך קבע ששיקול הדעת לגבי השטחים הפתוחים במלון ושמירתם נתון למועצה הארצית שראוי שתדון בכך שנית.

בערעור היזמית לבית המשפט העליון,⁷⁰ נטען שאין לפגוע בזכויות מוקנות מכוח תכניות קיימות אשר אושרו טרם חקיקת חוק החופים, כמו גם למעשה עשוי ולשיהוי. היתר הבניה אושר כחמש שנים לפני חקיקת חוק החופים, וכחמש עשרה שנים לפני הגשת העתירה שהוגשה גם היא שנים לאחר הוצאת ההיתר ותחילת העבודות בשטח כשהבנייה כבר הייתה בשלב מתקדם. טענות אלו מהותיות לאופי הבניה שאושרה במסגרת הוראת המעבר שבסעיף 20, וסביר להניח כי תחזורנה במקרים עתידיים. בית המשפט המחוזי סבר שניתן להקל על דרישת השיהוי עקב סתירת תמ"א 13 כפגיעה בשלטון החוק, אך בית המשפט העליון לא קיבל זאת - בין היתר בשל פסק דין שניתן קודם לכן **בעניין גואטה**.⁷¹ שם נקבע שבנייה כמתואר אינה פוגעת בשלטון החוק ומדובר בשאלה פרשנית מקצועית, הנתונה לרשויות ככל שזו סבירה.⁷² בדבר השאלה העקרונית, בדבר עצם הבניה על קו החוף, נקבע ברורות כי מנגד לאינטרס הציבורי, עומד אינטרס ההסתמכות של היזם, וכי האיזון הראוי מתבטא בהוראת המעבר בחוק החופים.⁷³

נמצאנו למדים, כי תכניות והיתרי בנייה על קו החוף שניתנו עד לחוק החופים עומדים בתקפם.

נציין כי בית המשפט לא מקבל טענות בעלמא בשמו של סעיף 20 לחוק החופים. כך לדוגמא **בפרשת מלכה**,⁷⁴ בית המשפט דחה את בקשת המבקש לבטל צו להסרת פגיעה בסביבה החופית שהוצא למבנה כשאין לבעליו רישיון עסק או היתר בנייה שהתקבלו לפני חוק החופים, כך שאינו זכאי להגנת סעיף 20. נקבע כי אמנם חוק החופים לא נועד לאכיפת הפרות בנייה או רישוי עסקים, אך ככל שנעברו עבירות הן מכח חוק החופים והן מכח חוק אחר, לא ניתן לומר שאין לפעול מכח חוק החופים.

פרשה נוספת העוסקת באיזון האינטרס הציבורי שבגישה ציבורית לחוף למול אינטרס היזמים, הינה פרשת **מעוז דניאל**.⁷⁵ מדובר בערעור על פסק-דין של בית המשפט לעניינים מנהליים בת"א בו נקבע שהיתר הבנייה שיינתן למערערת להקמת פרויקט שתכננה, יותנה בכך שדירות הנופש שייבנו בו יעמדו כ"פול השכרה מלונאי" לתקופה העולה במצטבר, על מחצית מימות השנה (דהיינו יושכרו לזמנים קצובים לרשות הציבור כך שהמשתמשים מתחלפים בכל פעם והדירות משמשות דירות נופש המושכרות בכל פעם לאחר). זאת למרות אישור תכנית המתאר לאזור לפני חקיקת חוק החופים המאפשרת בניית "דירות נופש" באזור זה. עיקר המחלוקת נסובה סביב הגדרת אותן

⁶⁷ שם, פס' 5.2.ג.

⁶⁸ שם, פס' 6.

⁶⁹ שם, פס' 5.

⁷⁰ שם.

⁷¹ עניין **גואטה**, לעיל הי"ש 10.

⁷² שם, פסקה 4.

⁷³ שם, פסקה 5.

⁷⁴ צ"א (חיפה) 7452-09-11 **יצחק מלכה נ' מדינת ישראל - המשרד להגנת הסביבה** (2001).

⁷⁵ עע"מ 8411/07 **מעוז דניאל בע"מ נגד אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה** (28.1.2010). (להלן: עניין **דניאל**).

"דירות נופש" כשהמערערת טענה לדירות שרוכשיהן יוכלו לעשות בהן שימוש בלעדי לנופש בכל ימות השנה. בית המשפט קבע שההגדרה דווקא מתייחסת לדירות שיהיו זמינות לשימוש הציבור הרחב, לאור קרבת הדירות לחוף. זאת למרות הוראות סעיף 20 לחוק החופים, אשר בית המשפט השתמש בו כמקור פרשני בעניין זה. בית המשפט אף מצא חיזוק פרשני לכך בעניין **אי התכלת**.⁷⁶ שם פורש המונח "דירות נופש" כדירות המשמשות את כלל הציבור למגורי נופש ותיירות לפרקי זמן קצרים לאור מטרות חוק החופים, הגם שלחוק עצמו לא היתה תחולה ישירה על אותו המקרה.⁷⁷ בית המשפט העליון קיבל את פרשנות בית המשפט המחוזי בעניין **מעוז דניאל**.⁷⁸

פסיקה בולטת במיוחד בתחום השמירה החופית, היא זו שהתקבלה בעניין **פלמחים** (הקרויה גם היא "מעוז דניאל" אך מטעמי נוחות נתייחס אליה כ"עניין פלמחים").⁷⁹ מדובר במאבק משפטי בין פעילי סביבה ליזמים אשר זכו במכרז בשנת 2004, שייעד שטח נרחב בחוף פלמחים לבניית כפר נופש. בשנת 2010 ולאחר מאבק ציבורי משמעותי, החליטה ממשלת ישראל על בחינת שינוי התכנית להקמת כפר הנופש לאור האינטרס הציבורי הכבד הכרוך בשמירת החופים כשטחי ציבור.⁸⁰ לאור זאת, הוועדה המחוזית הודיעה לצדדים כי ההחלטה בדבר אישור התכנית מוקפאת עד לקבלת עמדת המועצה הארצית בעניין. חברת מעוז דניאל עתרו נגד הקפאה זו לבית המשפט המחוזי בשבתו כבית המשפט לעניינים מנהליים, אשר דחה את העתירה שכן ההליך נמצא עוד בבחינת מוסדות התכנון, וזאת למרות שהכיר באינטרס הכלכלי ובחשיבות זכותם של העותרים על הקרקע שרכשו.⁸¹ בדיון שנערך בוועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז המרכז, נקבע כי על אף ההתנגדויות לכך, התכנית לבטל את בנייתו של כפר הנופש ולהגדיר את השטח כגן לאומי, תתקבל.⁸² הנושא המשיך להתגלגל בוועדות הערר השונות עד שהגיע בשנת 2022 לפתחי בית המשפט העליון, שם החליטו חברת מעוז דניאל ויתר המערערות לוותר על ערעורן לאחר הדגשת בית המשפט כי המדינה מכירה עקרונית בזכותן של המערערות לפיצוי.⁸³ בערעור אחרון לוועדת הערר המחוזית לתכנון ובניה, נקבע כי ייפסקו למערערות פיצויים על שווי הקרקע בהתאם להערכת שמאי.⁸⁴

גם עניינים סביבתיים שאינם עוסקים בחופים רושמים הצלחות סביבתיות. בעניין **אלכסנדר פורמה**,⁸⁵ נדון ערעור לבית המשפט העליון על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל אביב לפיו לא יאפשרו בנייה בגבעות הכורכר שליד נס ציונה על מנת להגן על הסביבה האקולוגית הייחודית במקום. השטח במקור יועד להיות גן לאומי במסגרת תמ"א 8, אך עיריית נס ציונה קידמה תכנית לבניית בתי מגורים באזור. עם זאת, לאחר מאבק ציבורי של תושבי האזור, עיריית נס ציונה חזרה בה והנושא נדון בבית המשפט לאחר שבעלי הקרקעות והיזמים הגישו תביעה בעניין בבקשה לאפשר להם לבנות בשטחים למרות הגדרתו תחת תמ"א 8. בית המשפט העליון דחה את הערעור בעודו קובע שהחלטת רשות התכנון להותיר את השטח כגן לאומי תעמוד בעינה.⁸⁶

⁷⁶ ע"מ 2273/03 **אי התכלת שותפות כללית נ' החברה להגנת הטבע** (פורסם בנבו), 7.12.2006. (להלן: עניין **אי התכלת**).

⁷⁷ שם, פס' 41.

⁷⁸ שם, פס' 109.

⁷⁹ עניין **פלמחים**, לעיל ה"ש 14.

⁸⁰ שם.

⁸¹ שם.

⁸² (ועדות מחוזיות תכנון ובניה מרכז) 2016003 / **ועדת משנה להתנגדויות נ' (נבו) 17.01.2016**.

⁸³ עניין **פלמחים השני**, לעיל ה"ש 14.

⁸⁴ ערר (ועדות ערר - תכנון ובניה מרכז) 20-07-9004 **מעוז דניאל חברה קבלנית לבנייה בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה שורקות** (נבו) 03.05.2022. (להלן: **פיצוי פלמחים**).

⁸⁵ ע"מ 8626/06 **אלכסנדר פורמה נ' הוועדה לבניה למגורים ותעשייה** (נבו) 03.04.2008. (להלן: עניין **פורמה**).

⁸⁶ שם.

ניכר שברוב המקרים בית המשפט מקפיד על קיום הוראת המעבר שבחוק החופים, ושומר על זכות הקניין ואינטרס ההסתמכות של היזם. עם זאת, בית המשפט מעניק למטרות חוק החופים משקל רב בפרשנותו היתרי הבנייה, וככל שניתן מפרשו כך שהבנייה תיעשה לכדאית עבור הציבור.⁸⁷

5. רטרוקאטיביות בחקיקה ופסיקה

חקיקה למפרע היא כזו שתחילת תוקפה נקבע למועד שקדם להשלמתה. ככלל, במשפט הישראלי חלה חזקה לפיה הוראת חוק מכוונת לעתיד ולא למפרע, אלא אם נאמר אחרת.⁸⁸ אולם, מתקיימים שני סוגי חקיקה למפרע. הראשון, חקיקה רטרוקאטיבית, המשנה את המצב החוקי למפרע. השנייה, חקיקה רטרוספקטיבית, המשנה את תוצאותיהן של פעולות שנעשו בעבר ללא שינוי המצב החוקי למפרע.⁸⁹ ס' 20 לחוק החופים הוא סעיף המונע תחולה רטרוספקטיבית של הסטנדרטים בחוק ומהווה הוראת מעבר, שנועדה לקבוע את הדין שחל אחרי צאת החוק לגבי מה שקרה לפני תחולתו. כך, הסעיף מאפשר להגן על אינטרס ההסתמכות של אלו שפעלו טרם חקיקתו.⁹⁰ זאת, משום שהחלת חקיקה באופן רטרוקאטיבי פוגעת בוודאות ובביטחון ביחסים הבינאישיים.⁹¹

מבחינה עקרונית, ניתוח חקיקה רטרוקאטיבית נעשה בבחינה ראשונית האם כוונת המחוקק הייתה שהחוק יחול רטרוקאטיבית.⁹² עם זאת, יש המציעים כי אם תאושר במקרים מסוימים חקיקה רטרוספקטיבית, נפגעי הרטרוספקטיביות שהוכיחו את הסתמכותם טרם החקיקה, יוכלו לקבל פיצוי.⁹³ אולם, ס' 20 הוא חלק שהמחוקק עצמו כלל בחוק החופים, ולכן ברור לכל כי כוונת המחוקק הייתה שהחוק לא יחול רטרוקאטיבית. בצירוף החזקה הקיימת נגד תחולה למפרע, נראה שההוראה הספיציפית מהווה מניעה של ממש לסתור את מניעת את התחולה הרטרוספקטיבית במקרה זה.

6. סקירה ספרותית

בפרק זה נסקור את חשיבות אזור החוף מבחינה אקולוגית וחברתית, על מנת להבהיר את חשיבות השמירה עליו לעומת האבידות האפשריות במקרה של ביצוע התכניות שנתרות ללא מענה.

אזור החוף מהווה אזור חיץ בין האקוסיסטמה (סביבה) היבשתית לזו הימית. לכן, אזור זה הוא גם אזור הגישה היחיד הקיים לבני האדם המעוניינים להשתמש בסביבה הימית למטרות כלכלה, נופש, תרבות וספורט. כתוצאה מכך אזור החוף גם חווה התנגשויות מרובות בין צרכי הסביבה הימית והשמירה עליה, לבין פעילות אנושית.⁹⁴

⁸⁷ עניין אי התכלת, לעיל ה"ש 77, בעמ' 26.

⁸⁸ ע"א 27/64 בדר נ' לשכת עורכי הדין בישראל, פ"ד יח(1) 295, בעמ' 300 לפסק דינו של השופט לנדוי (1964).
⁸⁹ יניב רוזנאי "רטרוקאטיביות – יותר מאשר רק עניין של זמן! מחשבות על ניתוח חקיקה רטרוקאטיבית בעקבות בק"ץ גניסי" משפט ועסקים ט' 395, 410 (2008). (להלן: רוזנאי).

⁹⁰ אהרן ברק פרשנות במשפט כרך שני: פרשנות בחקיקה 610 (1993).
⁹¹ שם, בעמ' 619.

⁹² רוזנאי, לעיל ה"ש 90 בעמ' 411.

⁹³ שם, בעמ' 438.

⁹⁴ Talley, Drew M., North, Elizabeth W., Juhl, Andrew R., Timothy, David A., Conde, Daniel, deBrouwer, Jody F.C., Brown, Cheryl A., Campbell, Linda M., Garstecki, Tobias, Hall, Catherine J., Meysman, Filip J.R., Nemerson, David M., Souza Filho, Pedro W., Wood, Robert J., *Research Challenges at the Land-Sea Interface*, 54 ESTUAR. COAST. SHELF SCI. 699, 699-702 (2003).

הים התיכון הוא בעל חשיבות אקולוגית גבוהה במיוחד בטבע הישראלי, כשהמגוון הביולוגי שלו נחשב עשיר ביחס לגודלו,⁹⁵ עם כ-17,000 מינים (למרות הערכת החסר במינים מיקרוסקופיים ומינים נוספים בים העמוק, שמהווה כ-80% מהים התיכון).⁹⁶ קיימים מינים שונים באזורי החוף, הייחודיים לאזור הלבנט וממלאים תפקיד חשוב בכלכלה ובאספקת המזון האזורית. ההישרדות של מינים אלו תלויה באיכות בתי הגידול שלהם. הפגיעה האקולוגית המרכזית של בנייה באזור החוף נעשית על ידי הרס בתי גידול המתרחש בגלל מערך שלם של פעילות אנושית כמו בנייה, ייסוד תשתיות, דיג, שימוש בדלקים פוסיליים ועוד. הרבה מהפעילויות הנ"ל גורמות לפגיעה פיזית, בין אם זמנית או קבועה, בתשתית של בתי הגידול.⁹⁷

כבכל סביבה אקולוגית, פגיעה במין אחד עלולה לגרום תגובת שרשרת אקולוגית של פגיעה במינים אחרים אשר אין לדעת את תוצאותיה הסופיות. לכן, גם פגיעה במינים שנראים ככאלו שאינם חשובים לאנושות עלולה להוביל לפגיעות שיורגשו היטב על ידי בני האדם הנסמכים על הים. אחד מבתי הגידול המרכזיים בים התיכון הוא האזור הסלעי שבחופי הים. אזור מגוון ביותר במינים שונים אשר שימורם וניטור מצבם הוא בעל חשיבות עליונה על מנת לשמור על המינים הימיים השונים והסביבה הימית כולה.⁹⁸ ניתן להדגים את הפגיעה האפשרית דרך אזור זה בבירור. האזור הסלעי לרוב כולל אבני חוף שברווחים ביניהם מתמקמים במסתור מגוון גדול של בעלי חיים. בנייה באזור זה תצריך שבירה של הסלעים, בחציבה, קידוח או הכנסת שיגומים. שינוי מיקומם או פינויים של הסלעים יפגע במגוון הביולוגי החי בהם.⁹⁹

למשמעות האקולוגית של פגיעה בסביבה החופית, מתלווה חשיבות גדולה לשימורו עבור האינטרס הציבורי. אזור החוף והים מספקים בסיס כלכלי לרבים, והגבלה או הקטנה של שטחי החוף הזמינים לציבור עלולים לפגוע בבסיס זה.¹⁰⁰ בנוסף, לסביבה החופית יש תפקיד פסיכולוגי חשוב עבור בני האדם, אשר נמצא אף כמשמעותי יותר עבורנו מאשר תפקידם של פארקים ציבוריים.¹⁰¹

כאמור, שטח החוף הזמין לאדם בישראל עומד על 1.5 ס"מ חוף לאדם, ובשלושים השנים הבאות עתיד לקטון לכדי 0.8 ס"מ חוף לתושב.¹⁰² לאור מעמד החופים כשטח שנועד עבור הציבור,¹⁰³ ולאור החשיבות החברתית הניכרת של החופים, הקושי במצב זה ניכר.

⁹⁵ Marta Coll, Chiara Piroddi, Jeroen Steenbeek, Kristin Kaschner, Frida Ben Rais Lasram, Jacopo Aguzzi, Enric Ballesteros, Carlo Nike Bianchi, Jordi Corbera, Thanos Dailianis, Roberto Danovaro, Marta Estrada, Carlo Frogli, Eleni Voultziadou, *The Biodiversity of the Mediterranean Sea: Estimates, Patterns and Threats*, 5 *PLoS ONE*. 11842 (2010).

⁹⁶ שם.

⁹⁷ דו"ח חיא"ל והמכון הגיאולוגי, 'סקר אסטרטגי סביבתי לחיפוש ולהפקה של נפט ושל גז טבעי בים – חלק ג' (2015).

⁹⁸ **חות הדעת**, לעיל ה"ש 15 בעמ' 3.

⁹⁹ שם, בעמ' 19.

¹⁰⁰ עניין קינג, לעיל ה"ש 16.

¹⁰¹ Mikel Subiza-Perez, Laura Vzmediano & Cesar San Juan, *Green and Blue Settings as Providers of Mental Health Ecosystem Services: Comparing Urban Beaches and Parks and Building a Predictive Model of Psychological Restoration*, 204 *LANDSC URBAN PLAN* 103926 (2020).

¹⁰² עדי זריפי "ישראל לא יכולה להרשות לעצמה להפוך למדינת אספלט רק בגלל קומץ בעלי אמצעים מקושרים" **N12** (22.04.2022) (להלן: עדי זריפי) https://www.mako.co.il/news-science/2022_q2/Article-b4f360607ac3081026.htm?

¹⁰³ סי' 21(2) לחוק שמירת הסביבה החופית. (נבדק לאחרונה: 10.05.2022)

7. סיכום ביניים

מחד, החוק לשמירת הסביבה החופית אינו מגביל תכניות שאושרו טרם חקיקתו.¹⁰⁴ בנוסף, זכות הקניין החוקתית של היזמים מצדיקה את ההגנה על התכניות שכבר אושרו. מאידך, נראה שפסיקת בתי המשפט משקפת מגמת התחשבות ושקילה מהותית של חשיבות החופים לציבור הישראלי. אולם, הגנת בתי המשפט במקרים פרטניים עלולה שלא לספק פתרון לבעיה, במיוחד לאור המחסור הגדול בשטחי חוף בישראל והרגישות האקולוגית באזור. כעת נסקור את המתרחש מחוץ לישראל.

8. סקירה משווה

כנושא גלובלי ומרכזי בחשיבותו, אך טבעי שברחבי הגלובס, ייקבעו הסדרים רבים שתכליתם אסדרה והגנה על החוף ומשאביו הציבוריים. תחום זה, מכיל בתוכו סוגי חקיקה רבים. חלקם בהקשרי אקלים והגנת החי בקרבת החוף והים, חלקם בהקשרי הגנת החוף עצמו והמצוקים, וחלקם אף בהגנה על הגישה הציבורית לחוף, תוך מתן דגש על הסדרת חוקי התכנון והבנייה בקרבת חוף הים. כחלק מהסקירה המשווה, ברצוננו למקד את הדיון בהסדרים אשר עוסקים בהסדרת תחום התכנון והבנייה.

במישור הפדרלי- ארה"ב, נחקק בשנת 1972 חוק ה Coastal Zone Management Act¹⁰⁵. החוק יצר מעין מסגרת עבודה פדרלית למול המדינות, ותכליתו לייצר "רציפות תכנונית" תחת ההכוונה הפדרלית, שבסופו של דבר תאפשר בקרה ואחידות לגבי התכנון והבנייה באזור החוף תוך מתן ביטוי לאינטרסים הפנים מדינתיים בהליכי התכנון והפיתוח. החוק עצמו מייצר שני תמריצים. הראשון הוא קבלת סיוע פיננסי מוגבר ותקציבים מהממשל תחת הכפפת עקרונות התכנון בכל מדינה לעקרונות הפדרליים. השני הוא מתן "זכות וטו" למדינה על תכניות פדרליות המתבצעות בשטח החופי והימי של שלה בכפוף להצטרפות לתכנית.¹⁰⁶ עם זאת, החוק אינו יוצק תוכן ועקרונות על לתכנון, אלא מייצר מסגרת חוקית שמאפשרת תכנון לפי עקרונות נבחרים המאפשרים הגנה על האינטרס הציבורי והסביבתי בחופי הים.

בקליפורניה, בעקבות מחאות ציבוריות נרחבות בשנות ה-60 וה-70, הוקמה ועדה מנהלית מכוח משאל עם, שתפקידה ליתן היתרי בנייה בחוף. בשנת 1976 נחקק חוק ה- California Coastal Act¹⁰⁷. קליפורניה מתאפיינת ברצועת חוף ארוכה ועשירה, באורך של 1800 ק"מ ומנסחי החוק שאפו לספק לאזרחים גישה לחוף כזכות עליונה הגוברת לעתים אף על זכות הקניין הפרטית של האזרחים שמתגוררים בסמוך לקו החוף.¹⁰⁸ בשנת 1976, חוקק ה-Coastal Act, שמכוחו הוארך המנדט לועדה הציבורית, שקיבלה את שמה החדש California Coastal Commission. החוק הסמיך את הועדה כגוף מעין-שיפוטי שבו יידונו כלל היתרי הבנייה והתכנון באזור החוף, ותפוק זכות הגישה של האזרחים לחוף הים, זכות שפורשה בהרחבה בועדה.¹⁰⁹

¹⁰⁴ סי' 20 לחוק שמירת הסביבה החופית.

¹⁰⁵ 16 U.S.C. §§ 1451-1461 (1972).

¹⁰⁶ Chad J. McGuire, *Coastal Planning, Federal Consistency, and Climate Change: A Recent Divergence of Federal and State Interests*, 27 NAT. Resources & ENV't 41 (2012).

¹⁰⁷ Cal. Pub. Recourses Code §§30210-30214 (1976). (להלן: **החוק הקליפורני**).

¹⁰⁸ עניין **סיואס**, לעיל ה"ש 17.

¹⁰⁹ Kevin A. Johnson, *Public Access and the California Coastal Commission: A Question of Overreaching*, 21 Santa CLARA L. REV. 395, 399-403 (1981).

הועדה עצמה, אחראית על אכיפת החוק ואף על קביעת "כללי המשחק" של אישורי הבנייה בחוף והקריטריונים הרלוונטיים¹¹⁰. לאורך השנים, הוועדה הצליחה להיות אפקטיבית מאוד, ולהוות מעין סמכות וטו עליונה על כל תכנון או פיתוח של אזור החוף בעודה מנסה להרחיב את זכות הגישה של האזרחים לחוף. בשנת 1987, עמדו ניסיונות אלו בפני עתירה לבית המשפט העליון הפדרלי של ארה"ב. בפסק הדין *Nolan v. CCC*¹¹¹, עתרו זוג שביקשו לשפץ את ביתם שעל קו החוף. השיפוץ הותנה בידי הוועדה בכך שיופקע חלק מהמגרש שלהם לטובת שביל גישה לחוף הים כמו גם בהקטנת הבית כך שלא יחסום את הנוף מהרחוב לחוף הים וימנע מהציבור לדעת שהוא בקרבתם. בני הזוג טענו שהתניית היתר הבנייה בהפקעת שטח מביתם לצורך שביל גישה, פוגעת בתיקון הרביעי לחוקה¹¹², האוסר על הפקעת שטח בידי המדינה ללא תמורה הולמת בגלל פגיעה בזכות הקניין. בבית המשפט המדינתי נתקבלה טענת הוועדה¹¹³, אך בערעור לבית המשפט העליון נהפכה ההחלטה. נקבע כי הפגיעה אפשרית ומותרת, אך במקרה דנן לא נתקיים קשר סיבתי בין דרישת הוועדה, למנוע פגיעה בתצפית אל הים, לבין התניית היתר בהפקעת השטח ולכן נפגעה הזכות החוקתית¹¹⁴.

בשנת 2014, כחלק מחוק ההסדרים בקליפורניה¹¹⁵, הועדה הוסמכה אף ליתן קנסות כספיים לבעלי בתים מפרי "זכות גישה" לחוף. בהמשך, נקנסו זוג מאזור מליבו בכ-4.2 מיליון דולר, לאחר שמנעו גישה לחוף הצמוד לביתם בניגוד לתנאים שהוצבו בהיתר הבניה שקיבלו בשנת 1979.¹¹⁶

במדינת **מסצ'וסטס**, נחקק בשנת 1866 *Massachusetts Public Waterfront Act*¹¹⁷, שתפקידו לפקח ולהגן על משאבי הציבור הימיים ובתוכם החוף לטובת ולרווחת הציבור.¹¹⁸ מקור החוק נובע מהדוקטרינה האנגלית "Public Trust Doctrine", שמגדירה שהאוויר, הים והחוף אינם שייכים לאף יחיד, אלא לציבור כולו.¹¹⁹ החוק מגן על אזור הים החוף, ומגדיר חובת שימור גישה להולכי רגל לכל אורכו. בנוסף, החוק מגדיר כי אישורי בנייה למטרות שאינן פיתוח ימי, ידרשו מהיזם פיתוח לטובת הציבור כפיצוי.¹²⁰ החוק מגדיר את האזורים תחת סמכותו ובהם אזורי חוף רחוקים המתכסים במים רק בגאות גבוהה במיוחד (tidelands).

בשנת 1978, בעניין *Boston Waterfront Development Corp V. Commonwealth*¹²¹, פסק בית המשפט המדינתי של מסצ'וסטס, כי גם אזורי ה-tidelands שיובשו ויועדו לבניה בעבר, נמצאים תחת תחולת כלל תנאי החוק. בעקבות זאת, החוק תוקן כך שאזורים אלו מוגדרים לתועלת הציבור ובנייה בהם מצריכה פיצוי כשבפועל מדובר בכל אזור החוף בבוסטון למשל.¹²² הגוף האמון

¹¹⁰ החוק הקליפורני, לעיל ה"ש 108, סי' 30305-30300.

¹¹¹ *Nollan v. Cal. Coastal Com*, 483 U.S. 825 (1987). (להלן: עניין **נולן**).

¹¹² U.S. CONST. amend. IV.

¹¹³ *Nollan v. California Coastal Com*. 177 Cal. App. 3d 719 (Cal. 1984).

¹¹⁴ עניין **נולן**, לעיל ה"ש 112.

¹¹⁵ Cal. SB 861 §35 (2014).

¹¹⁶ Dan Weikel, *Two Malibu property owners fined \$5.1 million for blocking access to public beach* (9.12.2106), LOS ANGELES TIMES, <https://www.latimes.com/local/lanow/la-me-headlines-coastal-fines-20161208-story.html>

¹¹⁷ ALM GL Pt. 1 Title XIV, Ch. 91 §§ 1-64 (1866). (להלן: **החוק המסצ'וסטסי**).

¹¹⁸ *Waterways Permitting- Frequently Asked Questions*, <https://www.mass.gov/guides/waterways-permitting-frequently-asked-questions>.

¹¹⁹ Denise J. Dion Goodwin, *Massachusetts's Chapter 91: An Effective Model for State Stewardship of Coastal Lands*, 5 OCEAN & Coastal L.J. 45,49 (2000). (להלן: **גודוויין**).

¹²⁰ החוק המסצ'וסטסי, לעיל ה"ש 118, סי' 9, 18.

¹²¹ *Boston Waterfront Development Corp V. Commonwealth*, 378 Mass. 629 (1978)

¹²² עניין **גודוויין**, לעיל ה"ש 120, בעמ' 51.

על שמירת החוק והפעלתו, הוא מחלקת "waterways regulation", החוסה תחת סמכות המשרד להגנת הסביבה של המדינה, ושומרת על האינטרס הציבורי תוך אישור תכניות באזור החוף לפי תנאי החוק.

שתי מדינות אלו, מתאפיינות בגישה "ליברלית" יותר כלפי איכות הסביבה,¹²³ וניכרת בהן גישה אקטיבית ופרו-סביבתית כלפי האינטרס הציבורי למול האינטרס הפרטי-הקנייני.

במדינת קווינסלנד באוסטרליה, נחקק בשנת 1995 ה- Queensland Coastal Protection and Management Act.¹²⁴ קווינסלנד המתפרשת על כרבע מהיבשת האוסטרלית, מתאפיינת בקו חוף ארוך למדי. החוק האמור נחקק עבור הסדרת תחום התכנון ושמירת החופים במדינה ומהווה מסגרת נורמטיבית לכלל ועדות התכנון המדינה, כ"מדריך- על" לעקרונות שיש לשמור במהלך התכנון והבנייה באזור החוף. כלל העקרונות אוגדו ב-SPP, ה- State Planning Policy,¹²⁵ מסמך עקרונות, השואב את כוחו הנורמטיבי מכוח חוק השמירה החופית, וכן ה- Sustainable Planning Act.¹²⁶ כחלק מהעקרונות הנמנים ב-SPP, ניתן למנות את השמירה מסכנות כמו עליית מפלס מי הים ומניעת זכות הגישה לחוף. כברירת מחדל, נקבע שכתוצאה מפיתוח חופי-ימי, לא תימנע גישת הציבור לחוף, מלבד במקרים חריגים ומסוכנים לכניסה. בנוסף, החוק מגדיר כי גם על תוכניות שכבר אושרו לבנייה, תחול החובה לעיצוב הפרויקט בצורה שתאפשר מיזוג של התוכנית ככל שניתן בנוף החופי ושמירה על הסביבה הימית. בנוסף, החוק מגדיר כי כל תוכנית שמבוצעת בחוף, צריכה ככל הניתן להתרחק מקו המים בצורה שתאפשר גישה רגלית אליו.

9. המלצות

הזכות לקניין הוכרה כזכות חוקתית בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.¹²⁷ לעומתה, הזכות לאיכות הסביבה איננה זכות חוקתית כאמור.¹²⁸ עם זאת, האינטרס הציבורי של שמירת החופים הוכר בפסיקה ובחקיקה.¹²⁹ האיזון העדין בין השמירה על הסביבה החופית לשמירת הזכות לקניין ואינטרס ההסתמכות של בעלי הקרקע והיזמים טעון טיפול. להלן המלצותינו:

פתרון ראשון הוא שינוי חקיקתי שיכפיף את 53 התכניות הנותרות לביקורת הולחור"ף. פתרון זה יפגע במידה מסוימת בזכות לקניין של היזמים אך יידרש להיעשות לאור מבחני מידתיות חוקתיים ובחינת התכניות עצמן תיעשה לפי קריטריונים חדשים: קצב ההתקדמות שלהן, עלות התכנון שלהן וגם הנזק שהן עלולות לגרום לסביבה החופית. כדי לפצות על הפגיעה בזכות לקניין ובאינטרס ההסתמכות, היזמים ובעלי הקרקע יקבלו פיצוי כספי.¹³⁰ פתרון זה נמצא כראוי בפסיקה שהתקבלה בעניין פלמחים,¹³¹ אם כי הוא עלול להגיע לכדי סכומים גבוהים במיוחד.

¹²³ עניין סיואס, לעיל ה"ש 17, בעמ' 110-111.

¹²⁴ Coastal Protection and Management Act 1995 (Qld) ch 2 pt I (Austl.)

¹²⁵ <https://cabinet.qld.gov.au/documents/2011/feb/queensland%20coastal%20plan/Attachments/qcp-web.pdf>

¹²⁶ Sustainable Planning Act 2009 (Qld) ch 1 (Austl.)

¹²⁷ ס' 3 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

¹²⁸ עניין אדם טבע ודין, לעיל ה"ש 54.

¹²⁹ עניין מלון סאן, לעיל ה"ש 10; ס' 21(2) לחוק שמירת הסביבה החופית.

¹³⁰ אבו ורבינוביץ', לעיל ה"ש 19 בעמ' 83.

¹³¹ עניין פיצויי פלמחים, לעיל ה"ש 81.

פתרון שני, הוא מאבקים חברתיים עצמאיים שייתמכו במוסדות התכנון. מדובר בפתרון הצומח מן החברה ללא עידוד משפטי והוליד שינויים משמעותיים בתחום הסביבתי בישראל בעבר. למשל, ההגנה על שטחי פלמחים וגבעות הכורכר בנס ציונה החלה ממאבקים חברתיים שצמחו וצברו תמיכה ממוסדות התכנון.¹³² נראה שלעתים פגיעות סביבתיות מתרחשות תחת אפן של רשויות התכנון ואלו עמוסות מכדי לזהותן. הגם שמדובר בפתרון בעייתי המסיר אחריות מכתפי הרשויות אל האזרחים ואף עלול להתבטא במאבקים מקומיים בלבד (ולא כאלו כוללים) המודעות הסביבתית של אזרחי ישראל בעלת יעילות מוכחת בקידום איכות הסביבה וראוי שמוסדות התכנון ימשיכו לתת עליה את הדעת כפי שנעשה בענייני פלמחים וגבעות הכורכר.

הפתרון השלישי, הוא מתן תמריץ חיובי לשינוי התכניות אשר אינן עומדות בסטנדרטים המחמירים של חוק הגנת החופים, כך שיעמדו בתנאי החוק. באופן זה, בעלי הקרקע והיזמים יוכלו לשמר את שליטתם המלאה בנכס תוך שמירה מיטבית על הזכות החוקתית שלהם לקניין בעוד שאיכות הסביבה באזור החוף נשמרת גם היא. למשל, ניתן להציע הנחות בארנונה לזמן מוגבל לבעלי הקרקע שתכניותיהם אושרו או לחילופין לזרז את אישורי הבנייה החדשים שלהם או לספק תמיכה ציבורית בדמות קמפיינים ציבוריים לטובתם למשל. יש להדגיש כי כל שינוי מסוג זה ייעשה בהסכמת בעלי הקרקע, כך שזכותם לקניין לא תיפגע כלל, בעוד שהשינויים יתבצעו כנגד מתן הטבה שתאפשר את ההסכמה מלכתחילה. עם זאת, כדי שפתרון כזה יהיה אפקטיבי, עלולות להיות לו עלויות כלכליות גבוהות מדי בכדי לעשותו לבר יישום.

10. סיכום

ביוזמה זו נסקר חוק החופים, תוך תשומת לב לסעיף 20 בו, המונע תחולה רטרואקטיבית של הסטנדרטים הקבועים בחוף. בנוסף, סקרנו את הפסיקה בנושאי איכות הסביבה בישראל בכלל, ובדבר שמירת החופים בפרט כמו גם את החשיבות של השמירה על החופים מבחינה אקולוגית וחברתית והצגנו את המצב הקיים במדינות אחרות. לבסוף הצענו פתרונות אפשריים פתירת הבעייתיות הניכרת בסעיף 20.

עם זאת, נבקש לציין כי נראה שהגורמים המנהליים האמונים על המצב, מתפקדים תחת שינוי תפיסתי מתגבר לגבי שמירת נכסי הטבע הציבוריים. מסמך פנימי של המשרד להגנת הסביבה טיוטת - "סקר תוכניות ישנות בסביבה החופית" - מפורטות תוכניות הבנייה החופיות שאושרו לפני שנת 2004 ושניתן עדיין לצמצם בהן את הפגיעה בסביבה החופית.¹³³ במסמך זה, חברי המשרד להגנת הסביבה מיינו את תוכניות הבנייה שאושרו שנת לפני 2004 לפי אחוזי התקדמות וקבעו לאור זאת באילו תוכניות יש צורך בשינוי. בין הגורמים לשינוי התודעתי הזה ניתן למנות בין השאר גם את נוכחות מגפת הקורונה, שהבהירה את הצורך הציבורי בשטחים פתוחים עקב הסגרים שהונהגו כחלק מהמלחמה בה.¹³⁴ לפיכך, נראה כי אף שיש קושי העולה מהחקיקה עצמה, הגורמים האמונים על הדבר פועלים כדי לצמצם את הנזק ולשמור על החופים לטובת הציבור הישראלי.

¹³² עניין פורמה, לעיל ה"ש 86; עניין פלמחים, לעיל ה"ש 14.
¹³³ להרחבה ופירוט מדויק על התוכניות שאושרו ראו: המשרד להגנת הסביבה מסמך טיוטה "סקר תוכניות ישנות בסביבה החופית", פברואר 2022.
¹³⁴ שם.
https://img.mako.co.il/2022/04/20/TYUTAT_SEKER_HOFIM.pdf?Partner=interlink

מסמך זה נכתב בידי חברי הצוות : לירון עצור, דניאל קופיצקי, יונתנה פרוייליך ויובל קרייניס.

נערך על ידי ראשת הצוות : תמה סיקרון.

נבדק על ידי : דניאל חגאבי מצוות המחקר ועמית שוחט ראש סניף האוניברסיטה העברית.

אושר על ידי : אור שלהבת אפריימי, מנכ"ל ארגון "עומק"