

בבית המשפט העליון**כשבתו כבית משפט גבוה לצדק ירושלים**

בג"צ 20/_____

העותרים: 1. צלול - עמותה לאיכות הסביבה, ע.ר. 580350940

2. מתן פרלשטיין, ת.ז. 214553612

3. תומר גרטל, ת.ז. 325751766

4. ליה לב, ת.ז. 214949727

5. גוני בן שלום, ת.ז. 325324556

כולם ע"י ב"כ עוה"ד חיה ארז ו/או עוה"ד חגי קלעי ו/או עוה"ד אוהד רוזן
וע"י ב"כ עו"ד ד"ר (גאוי) ערן צין ו/או עו"ד אמנון קרן מהקליניקה לצדק סביבתי
ולהגנה על זכויות בעלי החיים בפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב

מרח' מזא"ה 22א, תל אביב

טל: 03-9070770, פקס: 03-9070771

- נ ג ד -

המשיבים: 1. המועצה הארצית לתכנון ובניה**2. הועדה לשמירת הסביבה החופית**

ע"י פרקליטות המדינה, מחלקת הבג"צים, משרד המשפטים

רחוב צלאח א-דין 29, ירושלים 91181

טלפון: 02-6466588, פקס: 02-6467011

עתירה למתן צו על תנאי

מוגשת בזאת לבית המשפט הנכבד עתירה למתן צו על-תנאי, מהטעם שהסדרת תכנון המרחב הימי במסגרת "מסמך המדיניות למרחב הימי – הים התיכון", שפורסם בחודש מאי 2020, נוטלת סמכויות מהמועצה הארצית, תוך יצירת מסלול עוקף להליכי התכנון הקבועים בחוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965. (להלן: "מסמך המדיניות", "חוק התכנון והבניה") זאת, תוך חריגה מסמכות המשיבה 2 על פי חוק התכנון והבניה ובסתירה להחלטת הממשלה מספר 4079 מיום 29.7.2018, שעניינה היערכות ישראל להסתגלות לשינויי אקלים: יישום ההמלצות לממשלה לאסטרטגיה ותוכנית פעולה לאומית. לפיכך, מבוקש מבית המשפט הנכבד להורות למשיבות לבוא וליתן טעם:

- א. מדוע לא תבוטל החלטת המשיבה 2 לאמץ את עיקרי המדיניות המעוגנת ב"מסמך המדיניות למרחב הימי – הים התיכון" (להלן: "מסמך המדיניות");
- ב. ולחילופין, מדוע לא יבוטלו הסעיפים ממסמך המדיניות שנקבעו תוך חריגה מסמכות ו/או חוסר סבירות קיצוני;
- ג. ולחילופי חילופין, מדוע לא יאושרר מסמך המדיניות על ידי הגורמים המוסמכים כתנאי למתן תוקף לו בין אם במסגרת תמ"א ובין אם באופן אחר כדין;
- ד. כן מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן כל סעד אחר שימצא לנכון.

עתירה זו נתמכת בחוות דעתה של ד"ר סיניה נתניהו, לשעבר המדענית הראשית של המשרד להגנת הסביבה, הסוקרת את עיקרי השפעות שינוי האקלים במי החוף בישראל, את הצורך בדחיית פיתוח מקורות גז נוספים לאלה הקיימים ואת הצורך בהיערכות לשינוי אקלים בהקשר של מסמך המדיניות של המרחב הימי.

יצוין כי בפני בית המשפט הנכבד עתירה נוספת המעוררת שאלות עובדתיות ומשפטיות דומות, היא בג"ץ 7141/20 מועצה אזורית חוף הכרמל ואח' נ' שר הפנים. ביום 19.10.2020 הורה כב' השופט פוגלמן על הגשת תשובה מקדמית לעתירה שם.

[ההדגשות בציטטות הוספו, אלא אם נאמר אחרת]

נספח 1: מסמך החלטות ישיבת מליאת הולחו"ף מספר 153 מיום 25.12.2020

נספח 2: מסמך המדיניות למרחב הימי של ישראל – ים תיכון, ממאי 2020

נספח 3: החלטת הממשלה בעניין שינוי האקלים מיום 29.7.2018

תוכן עניינים

פרק	עמ'
א. פתח דבר ועיקרו	4
ב. הצדדים לעתירה	5
ג. רקע עובדתי	7
ג.1. התכנון במרחב הימי והצורך בהסדרתו	7
ג.2. הליך גיבוש מסמך המדיניות	8
ד. מיצוי הליכים	13
ה. הפרק המשפטי	14
ה.1. מסמך המדיניות התקבל תוך חריגה מסמכות	14
ה.1.א. יש להקפיד הקפדה יתרה בעקרון חוקיות המינהל בכל הנוגע לגופי תכנון ובניה	15
ה.1.ב. סמכות הולחו"ף	16
ה.1.ג. קביעת מדיניות תכנון ופיתוח על ידי הולחו"ף חותרת תחת האיזונים והבלמים שבחוק התכנון והבניה	20
ה.4. מסמך המדיניות בטל מהטעם שהוא מתעלם ממשבר האקלים באופן בלתי סביר באופן קיצוני	25
ה.4.א. משבר האקלים	26
ה.4.ב. מסמך המדיניות נעדר התייחסות ממשית להשפעת שינוי האקלים על תכנון וניהול המרחב הימי	27
ה.4.ג. מסמך המדיניות מעודד שימוש באנרגייה מתכלה הגורמת להתחממות כדור הארץ	30
ה.4.ד. מסמך המדיניות סותר את עיקרון הזהירות המונעת באופן בלתי סביר באופן קיצוני	31
ו. סוף דבר	32

א. פתח דבר ועיקרו

”העיניים של כל הדורות הבאים נשואות אליכם, אם תבחרו לאכזב

אותנו, אני אומרת שלעולם לא נסלח לכם.”

גרטה ת'ונברג, פסגת האו"ם אקלים,

2019

1. מסמך המדיניות מבקש להסדיר את השימושים במרחב הימי למשך העשורים הבאים. המדובר בשטח עתיר מימדים, המשתרע לכול אורך חופי הים התיכון שבגבולות מדינת ישראל ועד למרחק של 200 ק"מ בעומק הים, ועולה בשטחו על שטחה היבשתי של המדינה. המרחב הימי הינו משאב טבע רגיש וייחודי, הנתון ללחצי פיתוח משמעותיים. פגיעה (נוספת) במרחב הימי עלולה להיות בעלת השלכות בריאותיות, סביבתיות וכלכליות חמורות ובלתי הפיכות.
2. בניגוד לחשיבותו והיקפו של המרחב הימי, ביכרו המשיבות להותיר את הסדרתו במסגרת מסמך המדיניות. זאת, אף מבלי שהמועצה הארצית לתכנון והבניה, נדרשה לעניין. מקל וחומר, שהמשיבות אינן פועלות לעגן את מסמך המדיניות במסגרת תוכנית מיתאר ארצית (תמ"א), שהיא הכלי שהמחוקק בחר בו לתכנון שטחים נרחבים של המדינה או נושאים תכנוניים משמעותיים. רק תוכנית מעין זו תביא בחשבון את מכלול השיקולים הנדרשים בסוגיה זו. זאת, בין היתר, תוך קיום עבודת המטה הקבועה בחוק, הכוללת את הרכבה המגוון והייחודי של המועצה הארצית ואת הצורך באישור הממשלה לתוכנית.
3. למעשה, אושרה במקרה זה, תמ"א ללא הליך אישור של תמ"א.
4. מסמך המדיניות אושר בולחו"ף, חלקו כהנחיות מחייבות, וחלקו כ"המלצות". כמפורט להלן, אין כל דרך להפריד בין הרכיבים המחייבים לבין הרכיבים המומלצים במסמך. מסמך זה הוא למעשה עבודת המטה היחידה, שכתבה ואישרה רשות מינהלית המסדירה את הפיתוח של הסביבה החופית, לרבות המים הכלכליים.
5. כפי שנפרט, הולחו"ף חרגה מסמכותה. חריגה זו באה לביטוי, בין היתר, בקבלת החלטות שהפעלת שיקול הדעת לגביהן מסורה לגוף אחר במישרין (כגון: כניסה אסורה בנעלי המועצה הארצית או הוועדות המחוזיות בקביעת תוכניות פיתוח בסביבה החופית). ביצוע עבודת המטה שלא על ידי הגופים המוסמכים, שכן, גם אם יש לה מעמד "מייעץ" בלבד, היא חותרת תחת עקרונות היסוד של המשפט המנהלי ופוגעת בהליך קבלת החלטות הקולקטיבי הקבוע בדין; חותרת תחת הפרדת הרשויות בתחום התכנון והבנייה ובין גופי תכנון לגופי ביקורת; פוגעת באיזון שבין הדרג הפוליטי והדרג התכנוני; מונעת מעורבות ציבור בהליך כנדרש בדין; ופוגעת במעמדם של גופי המקצוע, שאינם מיוצגים בולחו"ף או שמשקלם מועט, להיות שותפים בהליך קבלת החלטות. המקרה הנוכחי הוא גילוי חריג וקיצוני של הפגיעה בהליך המנהלי התקין.
6. הדברים משמעותיים במיוחד בשים לב לעובדה שהולחו"ף בכירה יותר במדרג התכנוני, מהוועדות המחוזיות. יתרה מכך, מצב זה שבו רשות אחת "ממליצה" לאחרות כיצד לעצב מדיניות ומשרטטת נתיב פעולה בהיעדר סמכות לכך, מעצים את הפערים הקיימים ממילא בהליך המנהלי בין גופים חזקים וריכוזיים, דוגמת יזמים, לבין האינטרס הציבורי הכללי, ומאפשרת "פורום שופינג" בין רשויות המנהל.

7. אכן, המלצות הולחו"ף עברו מהר מאד מן הכוח אל הפועל. כך לדוגמה, מסמך המדיניות מציין שאחת מהסוגיות המרכזיות שעמדו לפיתחו, הייתה בחינה ובחירה בין חלופות שונות להסדרת המרחב הימי. מהמסמך עולה, שלמרות שהדבר אינו בסמכותה, הולחו"ף היא זו שבחנה את החלופות השונות והמליצה על בחירת חלופה של הקמת ועדה בין-משרדית. על בסיס המלצת הולחו"ף הוקמה, תוך זמן קצר ביותר, הועדה המומלצת.
8. מסמך המדיניות מתפרסם שעה שהאנושות עומדת על סיפו של משבר האקלים, המציב עליה איום קיומי. בקרב קהילת מדעני העולם קיים היום קונצנזוס, שמשבר זה נגרם כתוצאה מפעילות אנושית ובראשה פליטה של גזי חממה. תעשיות מרכזיות האחראיות לפליטת גזי החממה (כגון: פחמן דו חמצני ומתאן), הן תעשיות הגז והנפט. פיתוח תשתיות גז ומדיניות האנרגיה של מדינת ישראל, הן נושא מרכזי המוסדר במסמך המדיניות, שיש לו השפעה סביבתית אדירה, ואשר לגופים שונים יש אינטרסים כלכליים אדירים ביחס אליהם.
9. ישראל מהווה "נקודה-חמה" ועתידה להיות מושפעת באופן ישיר וחמור ממשבר האקלים. היס התיכון כבר מושפע מתהליכים אלה והדבר מתבטא, למשל, בעליית טמפרטורת המים, באופן המסכן את החיים בו.
10. והנה – כאילו על מנת לאשש את החששות – מסמך המדיניות מתעלם באופן כמעט מוחלט מהסוגיה של שינוי אקלים. זאת, הגם שהממשלה כבר קבעה שיש להתייחס לסוגיה זו בהחלטות מנהליות רלוונטיות.
11. זאת ועוד, מסמך המדיניות מעודד שימוש באנרגייה מתכלה וקובע כי: "הפקת הידרו-קרבונים (גז טבעי ונפט) בים, הינה בעלת חשיבות כלכלית ואסטרטגית לאומית". לא ברור על מה נשענת קביעה זו והיא אינה עומדת בקנה אחד עם ההתפתחויות הדרמטיות שחלו בשנים האחרונות בתחום האנרגייה המתחדשת, ומאפשרות הסתמכות על אנרגייה זו במקום על אנרגייה מזהמת.
12. מובן כי עצם הבחירה להתעלם מהשיקול של שינוי האקלים מלמדת על חוסר הסבירות הקיצונית של המסמך אפילו לו היה מאושר בסמכות. השילוב שבין חוסר הסמכות וחוסר הסבירות מביא למסקנה שיש חשיבות ראשונה במעלה בקביעה שיפוטית ברורה – כי מדובר במסמך שאין לו כל תוקף, לא כ"המלצה" ובוודאי שלא תוקף מחייב.

ב. הצדדים לעתירה

13. העותרת, "צלול" - עמותה לאיכות הסביבה, נוסדה ב-1999. נחשבת כשומרת הסף של היס ושל הנחלים בישראל, פועלת להפסקת זיהום היס התיכון על-ידי רשויות מקומיות, תאגידים ומפעלים, במגוון אמצעים ולהעלאת הנושא על סדר היום הציבורי. לצורך עבודתה מפעילה העותרת צוות מגוון הכולל אנשי מקצוע מתחומים שונים: סביבה, אקדמיה, יחסי ציבור, עורכי דין, מתנדבים ועוד.
- העותרת פועלת לאורך שנים, במגוון מישורים, לקידום אסדרה בנושא קידוחי הנפט והגז ביסולקידום חקיקה שתגביר את בטיחות הקידוחים והמוכנות לטיפול בתקלות ובחירום. כך לדוגמה, פועלת העותרת לקידום הצעת חוק אזורים ימיים, שיסדיר את החקיקה באזור הכלכלי הבלעדי, שמשטרע מעבר למים הריבוניים של ישראל; לקידום הצעת חוק התלמ"ת (התוכנית הלאומית למוכנות ותגובה

לאירועי זיהום ים (בשמך), שחקיקתו מתעכבת מאז שנת 2008¹; העותרת פועלת במישור הציבורי, לקידום מדיניות שתגן על הסביבה הימית, בין היתר באמצעות אימוץ עקרונות הדירקטיבה האירופית לגבי בטיחות בקידוחי נפט וגז בים²; לוקחת חלק בשיח הציבורי על מנגנון ראוי לניהול המרחב הימי; ופועלת להגדלת היקף הביטחונות הנדרשים מתאגידי הגז והנפט בעת ביצוע פעילויות נפט והבטחת כיסוי ביטוחי סביבתי ראוי לפעילויות אלו, לרבות באמצעות פניה לערכאות (דוגמת בג"ץ 7755/14 **צלול נ' הממונה על ענייני הנפט** (28.12.16); ועוד.

לעותרת, כגוף ציבורי מוכר העוסק בנושאי הגנת הסביבה, נתונה זכות עמידה בעתירה על יסוד הכרת הפסיקה במעמדו של עותר כן ורציני המצביע על בעיה ציבורית אשר פתרונה דרוש למען הצדק (בג"ץ 217/80 **סגל נ' שר הפנים**, פ"ד לד (4) 429). העותרת הגישה עתירות לבג"ץ ולבתי המשפט המנהליים במסגרת מאבקים עקרוניים ותקדימיים הנוגעים להגנה על הסביבה והים (בג"ץ 332/00 **צלול נ' רשות הנמלים והרכבות ואח'** (29.5.2000), עתמ 3136/06 **צלול נ' הועדה למתן היתרים להזרמת שפכים לים ואח'** (14.6.2006), עת"מ 4152/07 **צלול נ' הועדה למתן היתרים להזרמת שפכים לים ואח'** (25.6.2007), בג"ץ 7755/14 **צלול נ' הממונה על ענייני הנפט** (28.12.16), בג"ץ 7995/15 **צלול נ' הרשות הממשלתית למים וביוב**, עת"מ 53393-06-15 **צלול נ' משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים** (14.11.16)).

14. **העותרים 2-5** הינם חברים בתנועת מחאת הנוער למען האקלים. התנועה היא השלוחה הישראלית, של שבתת בתי הספר למען האקלים (Fridays For Future). תנועה זו התגבשה בעקבות פעילותה של גרטה ת'ונברג, שבגיל 15 בלבד החלה לשבות ולהפגין מדי יום שישי אל מול בנין הפרלמנט השבדי, כמחאה על אדישות נבחרי הציבור אל מול משבר האקלים. כיום, כוללת התנועה מיליוני בני נוער הפרושים בכול רחבי העולם. כחבריהם, בני הנוער בישראל, ערים לאזהרת מדענים, כי נקודת האל-חזור למניעת אסון אקלימי כתוצאה ממשבר האקלים היא שנת 2030. מה שמוצב על הכף, אם כן, הוא עתידם. התנועה דורשת מנבחרי הציבור לצאת מאדישותם, ולנקוט צעדים ממשיים למלחמה במשבר האקלים.

מצ"ב עצומה מאת בני נוער נוספים החברים בתנועת מחאה הנוער למען האקלים ואשר לא הצטרפו לעתירה מפאת גילם הצעיר.

15. **המשיבה 1, המועצה הארצית**, הוקמה מכוח סעיף 2 לחוק התכנון והבניה, כערכאת התכנון העליונה בישראל, והמוסד התכנוני היחיד המוסמך ליעץ לממשלה בענייני מדיניות תכנונית, לרבות ענייני חקיקה. המשיבה 1 היא בעלת סמכות ייחודית לקבוע מדיניות תכנון כוללת לכלל שטחי המדינה או לחלק משטחה או לנושאים תכנוניים, כגון רשת דרכים ארצית, באמצעות עריכת תוכניות מתאר ארציות. המשיבה 1 התעלמה מכך שהמשיבה 2 נטלה את סמכויותיה ועקפה אותן באמצעות מסמך מדיניות חסר מעמד סטטוטורי.

16. **המשיבה 2, הועדה לשמירת הסביבה החופית** (הולחו"ף), הוקמה מכוח סעיף 2 לתוספת השנייה לחוק התכנון והבניה (להלן: "**התוספת**"), במסגרת תיקוני החקיקה שנלוו לחוק שמירת הסביבה החופית,

¹ ראו "דו"ח מצב הים – חוק התלמ"ת, מדוע חשוב לאשרו ומה צריך לתקן בו" שפרסמה העותרת בשנת 2017. הדו"ח מנתח את הסיבות שמונעות את השלמת החקיקה

² DIRECTIVE 2013/30/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 12 June 2013 on safety of offshore oil and gas operations and amending Directive 2004/35/EC

תשס"ד-2004 (להלן: "חוק שמירת הסביבה החופית"). תפקידה להגן על המשאב הייחודי של הסביבה החופית ולצמצם במידת האפשר את הפגיעה בה, באמצעות הסמכות שהוענקה לה לאשר תוכניות והיתרים החלים בתחום הסביבה החופית. המשיבה 2 היא זו שחרגה מסמכותה כשאישרה את מסמך המדיניות, תוך שהיא נוטלת את סמכויות המשיבה 1, והתעלמה, באי סבירות קיצונית, מהצורך להטמיע במסמך המדיניות קווי מדיניות המתחשבים בהשלכות של שינוי האקלים.

ג. רקע עובדתי

ג.1. התכנון במרחב הימי והצורך בהסדרתו

17. הים שזור בהיסטוריה האנושית כמקור למזון, מפגש בין-תרבותי, תחבורה, מסחר ועוד. ההתיישבות באזורנו אינה שונה ועדויות לכך נמצאות בכתובים ("זבולון לחוף ימים ישכן." - בראשית מ"ט, 13) ובממצאים הארכיאולוגיים הפרושים מאכזיב ועד אשקלון.

18. הים ממשיך ומשמש את התרבות האנושית בישראל ובעולם למטרות שונות. אולם, בדומה לתחומים אחרים, מאז המהפכה התעשייתית, היקף ואופן השימוש גדולים לעין שיעור מכול תקופה היסטורית אחרת. בישראל, למשל, לצד העלייה החדה בשימושים המסורתיים של מסחר, דיג, ותרבות פנאי נוסף בשנים האחרונות השימוש של חיפוש והפקה של גז ונפט. תעשייה זו כרוכה בפעילות חיפוש והפקה מזהמות ופרישה של תשתיות ענק הנעות מהחוף ועד לב הים.

19. המערכות האקולוגיות בסביבה הימית משמשות, בין היתר, כמקור אספקת חמצן וכגורם אקלימי ממתן. במקרה הישראלי, היקף הלחצים הנ"ל על הים התיכון מפר את האיזון האקולוגי העדין והביא חוקרים להגדיר את הים התיכון כנתון תחת מצור. כמפורט להלן, סוגיה זו הופכת קריטית במיוחד לאור השפעות משבר האקלים.

Coll M, Piroddi C, Albouy C, et al. 2012. The Mediterranean Sea under siege: Spatial overlap between marine biodiversity, cumulative threats and marine reserves. *Global Ecology and Biogeography* 21(4): 465–480.

20. ההכרה בחשיבות המרחב הימי ובלחצי הפיתוח המאיימים עליו, הביאו מדינות שונות ליישם מדיניות למיתון לחצים אלה. כך למשל, גובשה תפיסה לתכנון המרחב הימי (Marine Spatial Planning - MSP). באמצעות הכלי התכנוני, מדינות מבקשות, לתאם ולתכלל את השימושים השונים במרחב זה תוך איזון בין ההיבטים הכלכליים לאקולוגיים. בשנים האחרונות מדינות שונות מתייחסות בהקשר זה גם למשבר האקלים. כך למשל, מדינות באיחוד האירופי נוטלות חלק במהלך תכנון אקלימי רחב של המרחב הימי הכולל של האיחוד. מהלך זה מיושם תחת דירקטיבה ייעודית להסדרת המרחב הימי של האיחוד (the Marine Strategy Framework Directive), אשר עוסקת בין היתר בניטור פעילויות האדם בשימוש בחומרים ואנרגיה בים, במטרה למנוע את זיהום הסביבה.

ר' https://ec.europa.eu/environment/marine/good-environmental-status/index_en.htm

21. באופן דומה גם מסמך המדיניות מבקש לגבש מדיניות תכנון וניהול ארוכי טווח למרחב הימי, הכולל את הסביבה החופית, המים הריבוניים והמים כלכליים. לטענת כותבי מסמך המדיניות - "העקרון המרכזי עליו מבוססת המדיניות המוצעת הוא יצירת איזון מרחבי ונושאי נכון בין השימושים השונים

ביים באופן שיאפשר את תפקודם המיטבי לצד שמירת הערכים האקולוגיים של הסביבה הימית." (עמ' 22 למסמך המדיניות) עיון מעמיק במסמך המדיניות, מעלה כי עיקרון זה אינו מיושם.

22. הלכה למעשה, מסמך המדיניות נותן עדיפות למאמצי הפיתוח על פני שמירת הסביבה והמערכת האקולוגית, כשהוא קובע כי להפקת גז טבעי ונפט (הידרו-קרבוניס) יש חשיבות כלכלית ואסטרטגית לאומית.

23. בהתאם, המסמך מאפשר ומקדם את פעילות החיפוש וההפקה של גז ונפט ביים. בעשותו כן, מתעלם מסמך המדיניות מנושא שינוי האקלים והצורך הדחוף לצמצם את השימוש בדלקים פוסיליים כגון גז ונפט. בנוסף, מתעלם המסמך מהתפתחויות מרחיקות לכת שחלו בשנים האחרונות שמאפשרות להסתמך על אנרגייה מתחדשת. בכך, מתווה המסמך, מדיניות העתידה להוביל לפגיעה חמורה ובלתי הפיכה במרחב הימי, באופן הסותר את המטרה של התוויית מדיניות תכנונית מלכתחילה.

2.ג. הליך גיבוש מסמך המדיניות

24. פרויקט "מדיניות מרחב ימי – ישראל" (להלן: "פרויקט מדיניות מרחב ימי"), שבמסגרתו גובש מסמך מדיניות למרחב הימי של ישראל – ים תיכון, הוקם על רקע ההכרה בצורך להסדיר את המרחב הימי של ישראל, ששטחו גדול משטחה היבשתי של המדינה. עליית המודעות לכך שהסביבה הימית מספקת שירותים חברתיים וכלכליים בעלי חשיבות עליונה ומהווה בסיס לפעולות אנושיות רבות הובילה להבנת החשיבות בהגנה על בריאות המערכות האקולוגיות הימיות ולהכרה בסיכון הנשקף להן בעקבות הגידול המשמעותי של לחצי הפיתוח ביים, בעקבות פעילויות כגון קידוחי נפט וגז, הנחת תשתיות תת ימיות, פעילויות ספורט ימי ועוד.

25. מטרת הפרויקט הייתה גיבוש מדיניות שתאפשר לנהל ולצמצם את הקונפליקטים שנוצרים בין הפעילויות השונות ביים, בעקבות הגידול במספר המשתמשים ובמגוון השימושים והפעילויות בו והקונפליקטים בין הפעילויות האנושיות לסביבה הימית.

26. באוקטובר 2012 התקיימה במנהל התכנון ישיבה, בשיתוף MED-IMP³ ובהשתתפות נציגי ממשלה ונציגי ציבור, לרבות העותרת, שבה הוצגו חשיבות הניהול, התכנון והאכיפה בכל המרחב הימי, לרבות המים הכלכליים, חשיבות קידומה של חקיקה שתסדיר את הפעילות וחשיבות התיאום ושיתוף הפעולה בנושא בין משרדי הממשלה השונים. הוחלט על יעד להשלמת פרויקט מדיניות מרחב ימי תוך כשנתיים, על ליווי הפרויקט על-ידי ועדת היגוי בין-משרדית מצומצמת ועל מסירת דיווח לפורום רחב, שיכלול את כלל בעלי העניין אחת למספר חודשים. ועדת ההיגוי שהוקמה כללה נציגים ממנהל התכנון, וממשרדי התחבורה (רספ"ן), הגנת הסביבה, האנרגייה, הביטחון והחקלאות וכן משקיף מטעם רשות הטבע והגנים הלאומיים.

27. ביום 15.10.2013 הציג מנהל התכנון למועצה הארצית את החזון שגובש למרחב הימי, את מטרת הפרויקט, והצעה להכין מסמך מדיניות. הוצע שחלקו הראשון של המסמך ינתח את המצב הקיים,

³ פרויקט MED-IMP (Integrated Maritime Policy in the Mediterranean) עוסק בגיבוש מדיניות משולבת ביים התיכון במטרה לתמוך בתהליך של דיאלוג ושותפות בין המדינות השכנות לים התיכון.

וחלקו השני יתווה עקרונות מדיניות להסדרה וניהול המרחב הימי, לרבות המלצות להמשך קידום הנושא. המועצה הארצית הכירה בחשיבות קידום המסמך וקבעה כך:

“בהתאם להודעת מינהל התכנון, המועצה הארצית תעודכן במהלך העבודה על קידום מסמך המדיניות באמצעות הולנת”ע ובסיום התהליך המסמך יוצג וידון במליאת המועצה”.

נספח 4: עמודים רלוונטיים מפרוטוקול דיון המועצה הארצית מיום 15.10.13

28. במאי 2014 פרסם מנהל התכנון מכרז להכנת מסמך המדיניות, שבו נקבעה תקופת התקשרות במכרז שלא תעלה על שלוש שנים במצטבר. בדצמבר 2014 הוצגו לוועדה לשמירת הסביבה החופית (ולחו"ף) עקרונות המסמך והוועדה ברכה על קידומו.

29. עיקרי דו"ח שלב א, שסקר וניתח את המצב הקיים, הוצגו לוועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים (ולנת"ע) ביום 24.11.15, אשר אימצה את הדו"ח, בכפוף להערותיה, והנחתה את ועדת העורכים להתקדם לביצוע שלב ב' של הפרויקט, בהתאם לתוכנית העבודה.

30. משלב זה, בניגוד להחלטת המועצה הארצית מיום 15.3.2013, הדיונים במסמך התקיימו אך ורק בולחו"ף.

31. טיוטת שלב ב' של מסמך המדיניות הוצגה לציבור בשלהי שנת 2017. בעלי עניין רבים הגישו את הערותיהם לטיוטה, ובכלל זאת גם העותרת (ראו פירוט בפרק מיצוי ההליכים). טיוטות מעודכנות פורסמו בשנים 2018 ו-2019. שלב ב' של המסמך הובא לדיון בולחו"ף ביום 20.2.19. בפתח הישיבה הובהר כי המסמך מגיע לולחו"ף אך ורק להתייעצות, כיוון שמי שאמור לאשר אותו היא הממשלה. וכך אמרה מ"מ מקום יו"ר הוועדה בפתח הדיון (עמ' 4 לפרוטוקול הדיון):

“מסמך המדיניות יאושר ע"י הממשלה וכעת מונח על שולחן הולחו"ף לצורך התייעצות ואין מדובר בדיון סטטוטורי”.

היועצת המשפטית לולחו"ף שבה והבהירה גם היא את גבולות סמכות הולחו"ף ביחס למסמך המדיניות:

“הולחו"ף הוא מוסד התכנון האמון על החוף, היס והסביבה החופית ולפיכך, המסמך מגיע להתייעצות עמו, שלא על פי חובה מכח חוק”.

32. בישיבה זו הוצגו חמשת השערים של מסמך המדיניות: שער ראשון העוסק בניהול המרחב הימי, וכולל, בין היתר, את הנושאים הבאים: ניהול, תיאום ותכנון המרחב הימי, מערך ניטור לאומי וצמיחה כחולה. שער שני שעניינו התווית קווי מדיניות לפעילויות במרחב הימי, שאין להן מרכיב פיתוח קבוע, כמו ביטחון, ספנות וסחר, פנאי ונופש, חינוך וספורט ימי ודיג. שער שלישי העוסק בקווי מדיניות לפיתוח במרחב הימי לפעילויות הדורשות שטח קבוע והתשתיות לפעילותם, ובכלל זה תשתיות קוויות, מבנים ימיים וחופיים, חקלאות ימית והפקת הידרו-קרבונים. שער רביעי עוסק בהגנה על משאבי טבע וסביבה, והשער החמישי עוסק במדיניות מרחבית כוללת למרחב הימי.

נספח 5: עמודים רלוונטיים מפרוטוקול דיון הולחו"ף ביום 20.2.19

33. ביום 31.7.19 התקיים בולחו"ף דיון נוסף במסמך המדיניות, בו הוצגה עמדה משפטית חדשה ושונה בתכלית לגבי סמכות הוועדה. על פי עמדה זו, ככל שמדובר בתחום המים הריבוניים, הולחו"ף מוסמכת

לאשר מסמך מדיניות למרחב הימי. שאלת סמכות הולחו"ף נידונה בדיון אך ורק בהיבט המרחבי – היעדר הסמכות באזור הכלכלי הבלעדי, הנובע מפרשנות המדינה, על-פיה חוק התכנון והבניה חל במים הריבוניים בלבד. בדיון לא הייתה כל התייחסות לשאלת הסמכות העניינית, המהותית, של הוועדה, דהיינו, אלו נושאים ועניינים נמצאים בתחום סמכותה על-פי התוספת לחוק.

34. מפאת חשיבות הדברים נביא להלן את דברי היועצת המשפטית לוועדה, כפי שהובאו בפרוטוקול הדיון (עמ' 4 לפרוטוקול):

"היועץ המשפטי לוועדה הציג את מסמך המדיניות מבחינה משפטית. המסמך כולל 3 חלקים:

- החלק הראשון: מסמך מדיניות של הולחו"ף למרחב הימי בתחום סמכותה לפי התוספת השנייה לחוק - בתחום המים הריבוניים יאושר על ידי הולחו"ף...
- החלק השני: בתחום המים הריבוניים והמים הכלכליים - ראייה כוללת ומשלימה של המרחב הימי צופה פני עתיד.
- החלק השלישי: המלצה לתיקוני חקיקה עתידיים. ...

... הולחו"ף רשאית לקבוע את מדיניותה רק בתחום סמכותה ולכן אינה יכולה לקבל החלטה בעלת משמעות אופרטיבית במים הכלכליים מכיוון שאינם בתחום סמכותה"

35. בהמשך הדיון הבהירה גם מנהלת האגף הבכירה לתכנון ארצי במנהל התכנון, כי מגבלת הסמכות היא מרחבית בלבד: "מסמך המדיניות כולל את כל המרכיבים שנדונו בדיון הקודם אך, תחום סמכותו של הולחו"ף הוא רק בנושאים בתחום המים הריבוניים". בסיום הדיון, החלטת הוועדה שבה ומבהירה כי הולחו"ף תאשר את כלל המסמך, ככל שהוא מתייחס למים הריבוניים ("מסמך מדיניות זה, יובא במלואו לאישור בדיון הבא").

36. בעקבות זאת העירה נציגת המשרד להגנת הסביבה, על-פי הפרוטוקול, כי "מסמך מדיניות נועד לייצר ראייה כוללת של המרחב הימי. סברה כי ברגע שיש גבול סטטוטורי מטרת המסמך מתפספת". גם נציגת הפורום הישראלי לשמירה על החופים העירה לעניין הסמכות המשפטית לאשר את המסמך (עמ' 6 לפרוטוקול), אך שאלתה נותרה ללא מענה.

37. חשוב להדגיש, כי בגוף המסמך אין כל זכר לחלוקה הרעיונית לשלושה חלקים, שהציגה היועצת המשפטית, ואין במסמך כל הבהרה אלו פרקים/סעיפים נמצאים בתחום סמכות הולחו"ף, אלו פרקים/סעיפים הם בגדר הצעה שאינה ניתנת ליישום מידי ואלו פרקים/סעיפים הם חלק מ"ראייה כוללת ומשלימה של המרחב הימי צופה פני עתיד".

38. העותרת בקשה, בפנייתה למשיבה מיום (22.12.19, נספח 8 להלן) לדעת אלו מהפרקים/סעיפים אושרו על-ידי הוועדה ואלו מחלקי המסמך הם המלצה בלבד. המשיבה לא השיבה לשאלה.

39. יצוין, כי במהלך הדיון הובהר כי לא נמצא כל צורך להכליל במסמך המדיניות נושאים הקשורים להיערכות לשינוי אקלים. וכך נאמר בתגובה לטענה כי המסמך אינו מתייחס לשינוי גובה פני הים (עמ' 9 לפרוטוקול):

"נושא זה, קשור לסוגיה דינמית המשתנה בקצב איטי בהרבה מקצב העדכון של מסמך המדיניות ומתייחסת לטווח זמן של עשרות שנים. הנושא, יחד עם שאר הנושאים

הקשורים להערכות המדינה לשינויי אקלים, נדון בהרחבה בימים אלו במסגרת ועדה בין-משרדית בהובלת המשרד להגנת הסביבה, ולפיכך לא נמצא צורך להכליל במסמך זה.

נספח 6: עמודים רלוונטיים מפרוטוקול הדיון בולחו"ף ביום 31.7.19

40. הדיון האחרון בולחו"ף, אשר בו התקבלה ההחלטה, העומדת במוקד עתירה זו, לאשר את מסמך המדיניות התקיים ביום 25.12.19.

41. במסגרת הדיון הביעה יועמ"ש הולחו"ף עמדה נחרצת ביחס לסמכות הולחו"ף לכלול במסמך המדיניות כל היבט המתייחס למים הריבוניים, ללא כל סייג, וזאת מבלי להתייחס ולו במילה להגדרות תפקידי הועדה וסמכויותיה בתוספת השניה לחוק התכנון והבניה (עמ 35 לתמליל):

אני רוצה להדגיש שהמסמך הזה למעשה כולל שני מרכיבים. מרכיב ראשון הוא באמת מרכיב של מדיניות בעניין הזה אין שום מניעה שגוף יקבע לעצמו מדיניות והתווית שיקול דעת של עצמו, במסגרת סמכויותיו. ולכן החלק הזה הוא בוודאי בגדר סמכות של הולחו"ף. זה לא נדרש לאישור המועצה הארצית או כל גוף אחר. הולחו"ף למעשה מתווה את שיקול דעתה בתוך תחום סמכותה."

42. נציגת משרד המשפטים, לעומת זאת, ציינה, כי נכון יהיה שהמסמך יובא לדיון במועצה הארצית עמ' 41 לתמליל):

"אני אגיד רק שלעמדתנו פה אני לא אומרת את זה כי זה (לא ברור) משפטית. אבל כן אני חושבת, זה קצת עלה בהליכים קודם. אני הייתי חושבת שזה נכון שהמסמך הזה יעלה למועצה הארצית. לאור גם העובדה כי בכל זאת, הסמכויות של הולחו"ף וחוק שמירת הסביבה החופית הוא יחסית מצומצם בהיקפים שלו. רוב החקיקה נקבעה מצומצמת. הוא לא חל על המים הריבוניים, ולכן אני חושבת שראייה רחבה יותר שאנחנו מדברים על המים הריבוניים, הוא נכון משפטית. יש פה שאלה משפטית בכלל על סמכויות הולחו"ף ואני חושבת שזה נכון שהמסמך הזה היה מגיע גם לאור חשיבות של הנושא השלכות שלו."

43. עוד הביעה נציגת משרד המשפטים חשש, שלמרות ההצהרה כי חלק מהמסמך יהווה מדיניות מחייבת וחלקו האחר הוא בגדר המלצה בלבד, בפועל, הגבולות מטושטשים:

"... כפי שהגשנו בהחלטה יש פה איזה שהוא מסמך שיש בו קצת חריגות. מכיוון שזה נכון שהוא כאילו חלק מחייב וחלק ממליץ, אבל כמו שאנחנו מכירים בפרקטיקה החלק הממליץ יכול להפוך אחר כך להיות איזו שהיא אבן שעליה מסתמכים, במיוחד אם לא התקדמו תיקוני חקיקה."

44. דוגמה לטשטוש הגבולות בין החלק המחייב לבין החלק המומלץ, ניתן לראות בעצם החלטת הולחו"ף בסיום הדיון, על פיה:

"בהמשך לדיוני הולחו"ף... מחליטה הולחו"ף לאמץ את עיקרי המדיניות המעוגנת במסמך והמצויה בתחום סמכותה, בשינויים הבאים:

1. לעניין המדיניות הכוללת למרחב הימי בנושאים שאינם תכנוניים: המתווה לתאום וקידום ראייה כוללת במרחב הימי יתבסס, בהתאם להחלטה ולחוף מיום 31.7.2019 על ועדת היגוי בינמשרדית..."

45. ויתהה התוהה, האם השינוי ב"עיקרי המדיניות המעוגנת במסמך" שאומץ על-ידי הולחו"ף, ומכאן, שהוא מצוי, לכאורה, בסמכותה, כולל גם נושאים שאינם תכנוניים (ומכאן שאינם בסמכות הולחו"ף, שהיא מוסד תכנון)? האם מדובר בהחלטה שבסמכות הולחו"ף או רק בהמלצה שאין לה כל תוקף משפטי?

נספח 7: עמודים רלוונטיים מפרוטוקול הדיון בולחו"ף ביום 25.12.19

נספח 8: עמודים רלוונטיים מתמליל הדיון בולחו"ף ביום 25.12.19

46. נציין עוד, כי במהלך דיון זה שב נציג העותרת והתריע על כך שהמסמך מתעלם ממשבר האקלים, וכך נכתב בפרוטוקול הדיון (עמ' 9 לפרוטוקול):

"נציג עמותת צלול שיבח את הכנת המסמך הכולל נושאים חשובים, מצד שני טען כי יש מספר כשלים במסמך המדיניות כגון: ראשית, התעלמות ממשבר האקלים ומתן אפשרות לחיפושי גז ונפט המסייעת לפגיעה האקלימית ולא מעודדת מעבר לאנרגיות מתחדשות..."

47. בין לבין, בשנת 2018 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק ממשלתית, "הצעת חוק האזורים הימיים, התשע"ח – 2017". פרק ו' בהצעת החוק דן במסמך מדיניות להסדרת מכלול הפעילויות והשימושים באזורים הימיים, כשדברי ההסבר מבהירים שהמסמך יכול להתייחס לכלל האזורים הימיים⁴. הגורם שאמור לאשר את מסמך המדיניות על פי הצעת החוק הוא הממשלה:

"16. (א) הממשלה תאשר, לפי הצעת שר האוצר, בתוך שנתיים מיום תחילתו של חוק זה, מסמך מדיניות ארוכת טווח לעניין הסדרת מכלול הפעילויות והשימושים באזורים הימיים (בפרק זה – מסמך המדיניות);

... (ב) הצעת שר האוצר למסמך המדיניות, לפי סעיף קטן (א) תוגש לממשלה לאחר קבלת עמדת המועצה הארצית ובהתבסס על עבודה בין משרדית בהובלת מנהל התכנון..."

הליך החקיקה של חוק אזורים ימיים אמנם לא הושלם, אך ניתן ללמוד מהצעת החוק על עמדת הממשלה, נכון למועד הנחת ההצעה על שולחן הכנסת, לגבי הליך האישור הראוי של מסמך מדיניות הקובע עקרונות מדיניות ויעדים לתכנון המרחב הימי.

נספח 9: עמודים רלוונטיים מהצעת חוק האזורים הימיים, התשע"ז – 2017

⁴ סעיף 16(א) (1) להצעת החוק קובע אמנם כי מסמך המדיניות יכלול את "העקרונות, היעדים וסדרי העדיפויות לעניין הפעילויות והשימושים באזור הכלכלי הבלעדי, היקפם ויחסי הגומלין ביניהם", אך על פי דברי ההסבר להצעה "פסקאות (1) עד (3) של סעיף קטן (א) המוצע כוללות את רשימת העניינים שחובה לכלול במסמך המדיניות והם עניינים הנוגעים לאזור הכלכלי הבלעדי. עם זאת מסמך המדיניות יכול שיתייחס, על פי הרישא של סעיף קטן (א) להסדרת הפעילויות והשימושים גם באזורים הימיים האחרים".

48. להשלמת התמונה נציין כי, בדיון בולחוף ביום 20.2.19 הוצגה על-ידי היועצת המשפטית הצעה שהוגשה לשינוי התייחסות הצעת חוק האזורים הימיים למסמך המדיניות:

"מינהל התכנון הגיש הצעה לתיקון "תזכיר חוק אזורים ימיים", במסגרת הדיונים בוועדת הכלכלה להכנה לקריאה שניה ושלישית. בהתאם להצעת מנהל התכנון בתחום המים הריבוניים ימשיך לחול חוק התכנון והבניה, כפי המצב כיום ומסמך המדיניות שיאושר לגביו יישאר בגדר מסמך מדיניות שלא יהיה חלק מהחוק ואילו החלק במסמך המדיניות המתייחס לתחום המים הכלכליים, בו לא חל חוק התכנון והבניה יובא לאישור הממשלה, בהתאם להוראות הצעת החוק."

ד. מיצוי הליכים

49. החלטת הולחוף לאשר את מסמך מדיניות המרחב הימי התקבלה ביום 25.12.19.

50. ערב קבלת ההחלטה, ביום 22.12.19 פנתה העותרת למשיבה ופירטה את השגותיה לגבי הגרסה המעודכנת, לאותו מועד, של מסמך המדיניות, תוך השמות דגש על ההתעלמות מהשלכות משבר האקלים. המסמך פירט רשימת נושאים בהקשר זה שחסרונם במסמך בולט, וביניהם בעיית המינים הפולשים, שההתחממות הגלובלית מחריפה אותה, דרישה לעריכת תחזית ממשלתית לעלייה במפלס מי הים ובשכיחות אירועי מזג אויר קיצוניי כבסיס לתכנון קו החוף ומבנים ימיים, ביטול ההמלצה לעידוד הקמת מבנים ימיים בסמוך לחוף ועוד. יצוין, כי להשגות אלו קדמה, ביום 22.4.18, התייחסויות לגרסה מוקדמת של מסמך המדיניות.

נספח 10: פניית העותרת מיום 22.12.19

51. לאחר קבלת ההחלטה לאשר את מסמך המדיניות, ביום 21.1.20, העותרת פנתה למשיבות והתריעה בפניהן כי ההחלטה התקבלה תוך חריגה מסמכות הולחוף, המנויה בתוספת השניה לחוק התכנון והבניה. עוד טענה העותרת כי התווית מדיניות עתידית לפיתוח המרחב הימי, תוך התעלמות מהשלכות משבר האקלים, תוך מתן המלצות מדיניות הסותרות את דו"חות האו"ם, ומחקרי אקלים המכתיבים מדיניות של צמצום השימוש באנרגייה פוסילית, חורגת ממתחם הסבירות.

נספח 11: פניית העותרת מיום 21.1.20

52. פניה זו לא נענתה.

53. לאחר שנודע לעותרת כי לא מתוכנן דיון במסמך בולחוף וכי המסמך החל לשמש כבסיס לקבלת החלטות הקשורות לתכנון המרחב הימי, שבה העותרת ופנתה למשיבה ביום 2.9.20 בבקשה לשקול מחדש את ההחלטה להשאיר את החלטת הולחוף על כנה, למנוע הסתמכות של גופי התכנון על המדיניות שהמסמך מתווה ולפעול לעיגון מדיניות תכנון המרחב הימי בתוכנית מתאר ארצית, תוך שקלול השלכות משבר האקלים בעת הבחינה המחודשת של המדיניות.

54. העותרת הדגישה בפנייתה את העובדה, שכבר לעת הזו המדיניות אינה עולה בקנה אחד עם המתווה החדש של משרד האנרגייה לשינוי תמהיל מקורות ייצור החשמל מהשמש ומהגז הטבעי והעלאת יעד ייצור החשמל באנרגיות מתחדשות מ 17% ל- 30% עד שנת 2030.

נספח 12: פניית העותרת מיום 2.9.20

55. הגב' דלית זילבר, מנכ"לית מנהל התכנון, השיבה לפנייה זו של העותרת ביום 6.9.20 ודחתה את טענות העותרת בטענה ש"קביעת מדיניות כאמור מהווה חלק בלתי נפרד מסמכות הועדה ואינה נדרשת לדיון במועצה הארצית". במענה לעניין התעלמות המסמך מהשלכות משבר האקלים טענה בתשובה כי בשלב בו פורסם מסמך המדיניות, ולמעשה גם היום, לא נמצאו החלטות אופרטיביות שאפשר לשלב במדיניות וכי הנושא נידון במסגרת ועדה בין-משרדית בהובלת המשרד להגנת הסביבה. עוד הפנתה התשובה לשיבה של המשיבה עם נציגי העותרת, לרבות הח"מ, תוך שהיא מעבירה את האחריות להציע ולנסח סעיפי מדיניות המתייחסים לשינוי האקלים אל כתפי העותרת והעברתם לבחינת מנהל התכנון. נציין, כי כאמור לעיל, העותרת הגישה רשימה ממין זה, שלא זכתה להתייחסות, כבר ערב קבלת ההחלטה לאשר את מסמך המדיניות.

נספח 13: תשובת המשיבה מיום 6.9.20

56. ביום 13.9.20 ענתה העותרת לפניית המשיבה ודחתה את הטענה שלא נמצאו החלטות אופרטיביות בנושא שינוי אקלים כטענה שמעידה על היעדר לימוד ובחינה כנים של הנושא. בתשובה פורטו דוגמאות מספר לצעדים אופרטיביים שניתן היה לנקוט בהם כגון התייחסות להשפעות הסינרגיות של מבנים ימיים; חקלאות ימית ו"כלכלה כחולה" בעקבות שינוי האקלים; חיוב הליכי תכנון המשקללים את השלכות שינוי האקלים; והסרת הקביעה, הסותרות את מגמת ההסתמכות הקיימת בשנים האחרונות על אנרגיות מתחדשות, כי הפקת גז טבעי היא בעלת חשיבות כלכלית ואסטרטגית לאומית ועוד.

נספח 14: פניית העותרת מיום 13.9.20

57. משפנייה זו לא נענתה, לא נותר לעותרת אלא לפנות להליכים משפטיים.

ה. הפרק המשפטי

58. סדר דיונו יהיה כמפורט להלן.

59. **פרק הראשון**, נעמוד על כך שבקביעת מסמך המדיניות הולחו"ף חרגה מסמכותה. בהקשר זה נעמוד תחילה על החשיבות המיוחדת של הקפדה בכללי הסמכות בכל הנוגע לגופי תכנון, שהם גופים קולקטיביים המקדמים החלטות ארוכות טווח. חריגה מההליך התקין בגופים אלו מביאה להטייה בלתי הפיכה בהליך התכנוני כולו. לכן, גם עבודת מטה שעושה גוף שאינו מוסמך לכך כ"המלצה" בלבד, פוגעת בהליך התכנוני ובתכליות שעומדות ביסוד דיני התכנון והבניה.

60. **פרק השני** נעמוד על כך שמסמך המדיניות חורג בצורה קיצונית ממתחם הסבירות, מאחר שהוא נעדר כל התייחסות לשיקול של שינוי אקלים.

ה.1. מסמך המדיניות התקבל תוך חריגה מסמכות

61. כפי שתואר לעיל, הולחו"ף אישרה את מסמך המדיניות, כשעל פי הפרוטוקול, אישור זה מחייב כשמדובר בעניינים שבסמכות הולחו"ף, ומהווה המלצה בלבד ביחס ליתר העניינים.

62. מיד נעמוד על כך שמדובר בניסיון לעקוף את כללי הסמכות הברורים שבדין, בכל הנוגע לפעילות הולחו"ף, שאינה מוסמכת להכין עבודות מטה, ואינה מוסמכת לקבוע מדיניות ציבורית.

63. אלא שבפתח הדברים נציין שדי בהתבוננות במסמך המדיניות כדי ללמוד שאין דרך להבחין בין חלקיו השונים, והוא כורך ללא הפרדה "המלצות" והנחיות מחייבות.

ה.1.א. יש להקפיד הקפדה יתרה בעקרון חוקיות המנהל בכל הנוגע לגופי תכנון

ובניה

64. נקודת המוצא הנורמטיבית, היא שלרשות מנהלית נתונה רק הסמכות המוקנית לה במפורש בחקיקה. ר' יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית**, כרך א - המינהל הציבורי (מהדורה שנייה מורחבת, 2010), עמ' 73.

65. הגם שהלכה זו מושרשת ומוכרת ראוי לתת עליה את הדעת בהקשר לתכנון ובניה, שכן בתחום זה חשיבותה רבה במיוחד.

66. עולם התכנון והבניה מורכב מאגד רב של רשויות מנהליות שונות, המצויות במגע מתמיד זו עם זו, ואשר מקיימות מערכת מורכבת של איזונים ובלמים.

67. במסגרת זו, מערכת התכנון כולל שלושה מערכים של איזונים ובלמים מרכזיים:

67.1. בין התכנון הארצי והתכנון המקומי – מערכת המתבטאת בקיומן של שלוש ערכאות תכנון, על מנת להבטיח איזון בין האינטרסים של תא השטח הספציפי, ובין ראייה תכנונית כוללת.

67.2. בין התכנון המקצועי לקביעת המדיניות הפוליטית – מערכת המוצאת ביטוי במפגש הכפול של הדרג הפוליטי עם גופי התכנון – פעם אחת כגוף התכנון העליון (במקרה של הממשלה) ופעם שנייה כבעלת נציגות בגופי התכנון השונים.

67.3. בין הליך התכנון, לבין הבקרה החיצונית על הליך התכנון – איזון זה מוצא ביטוי בקביעה סטטוטורית שעל פיה החלטות תכנוניות מסוימות יחייבו אישור חיצוני, של גוף מקצועי ייעודי **שאינו חלק משלב התכנון**, אינו מושפע משיקולים אזוריים, ואינו נתון ללחצים, ובכלל זאת לחצים של גורמים זמניים (שהם עוצמתיים במיוחד בהקשר לסביבה החופית והימית).

68. כללי הפרוצדורה של קבלת ההחלטות בכל אחת מהרמות השונות של גופי התכנון והבניה – קבועה בדין וקשיחה. זאת, שכן כללים אלו מאזנים בין האינטרסים של קבוצות רבות, שונות ומגוונות, וסטייה מהן מעוררת חשש לפגיעה באיכות התוצאה.

69. יתרה מכך, מאחר שגופי התכנון הם גופים קולקטיביים, בהם הסמכות המנהלית מוענקת לגוף עצמו (ובשונה להקניית הסמכות האישית לעובד ציבור כזה או אחר במרבית הגופים המנהליים) – סטייה מהפרוצדורה הקבועה בדין לקבלת ההחלטות, מאיינת את ההחלטה הקולקטיבית עצמה. שכן, לא ניתן ליחס החלטה שהתקבלה תוך סטייה מכללי הסמכות והפרוצדורה לגוף הקולקטיבי עצמו, הוא גוף התכנון.

70. רובד שלישי, המחייב הקפדה יתרה בפרוצדורה המנהלית, הוא החשש שמתעורר במקרים של הסדרה רב קודקודית, מפני הטעיה לטובת גורמי כוח ריכוזיים, forum shopping ורגולציה שבויה. ריבוי הרגולטורים שעוסקים באותה הסוגיה מאפשר לגופים בעלי אינטרס לקדם את עמדותיהם באמצעות פנייה לרגולטור שמראה נכונות רבה יותר לקבל את עמדותיהם, ולאחר מכן הפיכת עמדה אוהדת זו לטיעון מרכזי למול רגולטורים אחרים (ובמילים אחרות, יצירה מכוונת של הסתמכות על עמדה של רשות מנהלית נוחה, על מנת להקשות על רשויות אחרות לסטות מעמדה נוחה ומיטיבה זו). כח זה משמעותי במיוחד כאשר עסקינן בהליכי תכנון ארוכי טווח, אשר רובם נעשים שלא בפיקוח ציבורי,

ואשר לציבור ניתן בהם מעמד על פי רוב רק בשלב הסופי (של הגשת התנגדויות או השגות). האפשרות של יזמים ליצור "היסטוריה" של עמדות אוהדות, גם אם אלו הן בגדר המלצה בלבד, מהווה יתרון משמעותי וכלי אפקטיבי עבורם לקדם מדיניות, אשר אפשר שלו הייתה נבחנת דה-נובו, לא הייתה רצויה מבחינה ציבורית.

71. רק לאחרונה עמדה המועצה הארצית לתכנון ובניה (במסגרת ועדת ערר) על הפגם שבדרך התנהלות זה. בעניין בן עוז, נדונה פנייה של יזם למנהל התכנון, על מנת שייתן לו מסמך התומך בעמדתו, באופן שיביא בהמשך את גופי התכנון השונים ל"יישר קו" עם עמדת מנהל התכנון. כך פסקה ועדת הערר:

"המועצה הארצית היא גוף קולגיאלי המייצג מגוון של אינטרסים: משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, ארגונים מקצועיים וחברתיים, מוסד אקדמי, גופים שעניינם שמירת הטבע והגנה על איכות הסביבה ועוד. לא תמיד תהיה זהות בין עמדת מנהל התכנון לבין ההחלטה שתתקבל במועצה הארצית.

[...]

מכתבה של מנהלת מנהל התכנון דאז מעלה חשש להתערבות בוטה בעצמאות שיקול

דעתה של הוועדה המחוזית בבחינת עמידת תוכניות בתנאי סעיף 1.9.3(5) לתמ"א 35"

ערר 8/20 בן עוז ונוספים נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה (17.8.2020) פסקאות 485-488.

72. דברים אלו נכונים גם למקרה הנוכחי. הדין קובע בצורה ברורה מי הוא גוף התכנון המוסמך ליזום תיקוני חקיקה, מיהו גוף התכנון המוסמך ליזום תוכניות מתאר ארציות, מיהו גוף התכנון המוסמך ליזום תוכניות מתאר מחוזית, ומיהו גוף התכנון שנועד להפעלת בקרה על התנהלותם של גופים אחרים, ונעדר סמכויות ליזום הליכי תכנון או לפעול לקידום מטרות ציבורית למול גופים שחיצוניים למערכת התכנון.

73. הסמכות השיורית בתחום התכנון והבניה נתונה למועצה הארצית לתכנון ובניה, אשר היא לבדה מוסמכת על עריכת תוכניות ארציות בכל רמות ההפשטה, לרבות תוכניות ארציות מפורטות ונקודתיות, במידת הצורך. גם סמכות זו כפופה, כמובן, לכללי המידתיות והסבירות.

74. בהמשך לכך, לכל אחד מגופי התכנון רשימה גדורה מראש וסגורה של סמכויות, וכללים ברורים באשר לאופן הפעלת שיקול הדעת. סמכויות אלו קבועות במישרין בחקיקה המסמיכה.

75. לצידן, לגופי התכנון סמכות עזר, בהתאם להוראת סעיף 17 לחוק הפרשנות, שנדרש אליה בהמשך הדברים, שהיא מוגבלת אך ורק לנקיטת צעדים הדרושים באורח סביר להפעלת הסמכות העיקרית, שאינם מצויים בתחום סמכותה של רשות אחרת; וודאי שאינם חותרים תחת הסמכות העיקרית.

76. נפנה אם כן לבחינת סמכותה של הולחו"ף.

ה.1.ב. סמכות הולחו"ף

77. הולחו"ף הוקמה מכוח סעיף 2 לתוספת השנייה לחוק התכנון והבניה (להלן: "התוספת").

78. התוספת נוספה לחוק כחלק מהליך חקיקת חוק שמירת הסביבה החופית, תשס"ד-2004 (להלן: "חוק שמירת הסביבה החופית"), שנחקק על רקע הכשלון להגן על הסביבה החופית באמצעות תמ"א 13.

סעיף 1 לחוק מגדיר את מטרותיו, להגן, לשקם ולשמור על הסביבה החופית לתועלת הציבור והדורות הבאים:

- (1) להגן על הסביבה החופית ואוצרות הטבע והמורשת שבה, לשקם ולשמר כמשאב בעל ערכים ייחודיים וכן למנוע ולצמצם במידת האפשר פגיעה בהם;
- (2) לשמור את הסביבה החופית והחול החופי לתועלת ולהנאת הציבור, ולדורות הבאים;
- (3) לקבוע עקרונות והגבלות לניהול, לפיתוח ולשימוש בני קיימא של הסביבה החופית.

79. מטרות אלו חייבות לעמוד לנגד עיני ועדות התכנון ככלל, בעת דיון בתוכניות בתחום הסביבה החופית, ובפני הולחו"ף בפרט (וראו לדוגמא עע"מ 2025/20 ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה נ' חוף הכרמל נוף ותיירות 89 (בע"מ) (14.8.2020):

"...מצאנו שלושה דברים שבהם, לדעתנו, שגה בית המשפט המחוזי... הקביעה בסעיף 71 לפסק הדין, שלפיה מוסדות התכנון מושתקים כיום, על רקע הנחיות ומצגים שבעבר, מלבחון את התוכנית המוצעת בהתחשב עם הוראות חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004, "...

וכן ראו עע"מ 2314/03 אי התכלת שותפות כללית נ' החברה להגנת הטבע (7.12.06), שם סעי' 43.

80. פגיעה בסביבה החופית מוגדרת בחוק שמירת הסביבה החופית כך:

"פעולה של אדם בסביבה החופית, לרבות כל אחת מהפעולות המפורטות בפסקאות (1) עד (6) להלן, הגורמת לשינוי ניכר במהלך ההתפתחות הטבעית או בשימור של הסביבה החופית

- (1) פגיעה במערכות אקולוגיות המתקיימות בסביבה החופית;
- (2) פגיעה בטבלאות גידוד ומסלע, במערות ובמצוקים טבעיים, בדיונות חול ובאזורי שפך של נחלים, המצויים בסביבה החופית;
- (3) פגיעה בקו המגע בין הים ליבשה ושינויו;
- (4) פגיעה בזרימה ובתנועה הטבעית של החול החופי ומי הים;
- (5) גרימת סיכון או נזק לאזורי מחיה של מיני צומח או בעלי חיים ולרבייתם בסביבה החופית;
- (6) פגיעה באתרי מורשת ועתיקות כהגדרתם בחוק העתיקות, הנמצאים בסביבה החופית;

81. תפקידיה וסמכויותיה של הולחו"ף מוגדרים בתוספת השניה ואין לה סמכויות ותפקידים מלבדם. זאת, בניגוד לוועדות משנה של המועצה הארצית, שאת סמכויותיהן ותפקידיהן קובעת המועצה הארצית, הרשאית לאצול להן סמכויות נוספות מסמכויותיה, למעט סמכויות בדבר תוכניות מתאר ארציות ובדבר ייעוץ בענייני חקיקה בשטח התכנון והבניה (סעיף 6 לחוק).

82. סמכויות הולחו"ף, קבועות בסעיף 4 לתוספת, והן מוגבלות ל**מתן אישורים** לתוכניות, היתרים, הקלות ושימושים, שבסמכות ועדות התכנון השונות, ול**קביעת פטורים מאישורה**, וכל זאת לגבי תוכניות והיתרים בתחום הסביבה החופית⁵. ובלשון החוק:

(א) לא תופקד ולא תאושר תוכנית החלה בתחום הסביבה החופית או חלק ממנה, אלא לאחר קבלת אישור הועדה, או אם היא תוכנית מפורטת המקיימת את כל ההוראות של תוכנית מיתאר מקומית שאושרה בידי הועדה.

(ב) לא יינתן היתר לשימוש חורג בתחום הסביבה החופית, אלא באישור הועדה.

(ג) לא יינתן היתר להקלה בתחום חוף הים, ולא יינתן היתר להקלה מגובה בנין בתחום הסביבה החופית שאינו כלול בתחום חוף הים מתוכנית שאושרה לאחר מועד כניסתו לתוקף של תיקון 69, לעניין הים התיכון, ולאחר המועד הקובע, אלא באישור הועדה.

(ד) לא יינתן היתר להקלה מגובה בנין בתחום הסביבה החופית לרבות תחום חוף הים מתוכנית שאושרה לפני המועד הקובע, אלא באישור הועדה.

(ה) הועדה רשאית לקבוע כי הצורך בקבלת אישור כאמור לא יחול על תוכנית מסוימת או סוגי תוכניות או היתרים בתחום הסביבה החופית או על חלק מתחומי תוכניות אלה, שאין בביצועם כדי להוות שינוי מהותי של המצב התכנוני המאושר או לגרום להשפעה ניכרת על הסביבה החופית; קביעה כאמור, יכול שתחול על סוגי תוכניות, או על אזורים מסוימים, ויכול שתהיה מותנית בהגבלות כפי שתקבע הועדה.

83. סעיף 7 לתוספת מתווה את המדיניות המחייבת את הולחו"ף בעת שהיא מפעילה את שיקול דעתה, וממסגר אגב כך את מגבלות סמכותה. סעיף 7 קובע כי השאלה המונחת לפתחה של הועדה היא אם הפגיעה של התוכנית/היתר בסביבה החופית מידתית ומוצדקת ואם לא ניתן משקל יתר לשיקולים תכנוניים אחרים אל מול הצורך לשמור על הסביבה החופית:

(א) הועדה תפעיל את סמכויותיה תוך שתיתן את דעתה לצורך בשמירה על הסביבה החופית לתועלת הציבור ולהנאתו ולשמירה על ערכי הטבע, הנוף והמורשת שבה, במסגרת מכלול השיקולים התכנוניים, לרבות שיקולי תשתית.

(ב) לא תאשר הועדה לשמירת הסביבה החופית, תוכנית או היתר הטעונים אישורה בתחום חוף הים, אלא לאחר שבחנה את ההצדקה באישורם אל מול ההכרה בערך של השמירה וצמצום הפגיעה בסביבה החופית לתועלת הציבור ולהנאתו ובערך של שמירת ערכי הטבע, הנוף והמורשת, ובאופן שלא יהיה בו כדי לגרום לפגיעה במידה העולה על הנדרש בזכות הציבור למעבר חופשי לאורך תחום חוף הים ותקבע, ככל הנדרש וככל האפשר, את האמצעים הנדרשים כדי לצמצם

⁵ כהגדרתה בחוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004

את הפגיעה בסביבה חופית וכדי לשקם את הפגיעה בסביבה החופית, אם תיגרם פגיעה כאמור.

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

84. השאלה העומדת בפני הולחו"ף, אם כן, היא האם תוכנית פיתוח, הצפויה לגרום לשינוי ניכר בסביבה החופית על שלל המערכות האקולוגיות ואתרי המורשת שבה, מוצדקת ואינה עולה על הנדרש, וזאת ברוח מטרות חוק שמירת הסביבה החופית שנועד לשמור על הסביבה החופית ולמנוע פיתוח שאינו בר קיימא.

85. עולה מהאמור לעיל, שהולחו"ף, בניגוד לוועדות תכנון אחרות, אינה מוסמכת ליזום/להפקיד/לאשר תוכניות או לאשר היתרים והקלות, אלא משמשת כערכאת בקרה על תוכניות/היתרים שמוסדות תכנון אחרים מוסמכים לאשרם (וראו לעניין זה ערר 16-מ-3 יעל דורי נ' הוועדה לשמירת הסביבה החופית (5.7.2017), שם סע' 22-29 וערר 16-מ-5 יעל דורי נ' הוועדה לשמירת הסביבה החופית (2.8.17), שם נקבע כך:

"לאור החשיבות של אינטרס שמירת הסביבה החופית בהליכי תכנון בכלל, ולאור סמכויות הוולחוף על פי סעיף 7 לתוספת השנייה בפרט, היה על הוולחוף להציב אינטרס זה בראש מעייניה"

86. עוד עולה ממה שלא קיים בתוספת, כי הולחו"ף אינה מוסמכת לקבוע מדיניות תכנון ארצית, להנחות מוסדות תכנוניים אחרים ולהורות להם כיצד להפעיל את שיקול דעתם, ובוודאי שלא ליעץ בענייני חקיקה בשטח התכנון והבניה (סמכות השמורה למועצה הארצית בלבד). קל וחומר שאינה מוסמכת לקבוע, להנחות או להמליץ בתחומים שאינם תכנוניים, שלא רק שאינם בתחום סמכותה אלא גם אינם בתחום הידע המקצועי שלה.

87. לצד סמכותה זו, לולחו"ף סמכות עזר, מכוח סעיף 17(ב) לחוק הפרשנות, הקובע:

"הסמכה לעשות דבר או לכפות עשייתו - משמעה גם מתן סמכויות עזר הדרושות לכך במידה המתקבלת על הדעת".

88. סמכות עזר זו מוגבלת פעמיים –

88.1. **מגבלה פנימית** – על סמכות העזר לקיים זיקה ישירה לסמכות הראשית, ועליה להיות מידתית (ברש 1190/18 **ועדת האתיקה המחוזית של לשכת עורכי הדין - מחוז תל-אביב והמרכז נ' ידיד** (28.3.2019) (להלן: **הלכת ידיד**); בג"צ 757/84 **איגוד העיתונאים היומיים בישראל נ' שר החינוך**, פ"ד מא(4) 337 (22.10.1987).

88.2. **מגבלה חיצונית** – סמכות העזר אינה יכולה ליצור הסדר ראשוני, או ליטול מסמכויות המסורות לרשויות מנהליות אחרות (ראו והשוו: בג"ץ 11163/03 **ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל** (27.02.2006))

89. כך, לדוגמא, במסגרת סמכויות העזר רשאי גוף מנהלי להיוועץ בגורמי מקצועי לצורך קבלת החלטה; בר"מ 4129/17 **ארוס נ' מנהל ענייני החשמל לפי חוק החשמל** פסקאות 9-10 (15.11.2017); היא

רשאית להסתייע בעובדים או קבלנים בעניינים טכניים שאינם מהווים אצילה של שיקול הדעת (ראו לדוגמא הלכת ידיד) וכיו"ב.

90. כלומר, גם מכוח סמכות העזר המוקנית לולחו"ף, אין בסמכותה ליזום תוכניות, לקבוע מדיניות תכנון ארצית או להנחות גופי תכנון אחרים.

ה.1.ג. קביעת מדיניות תכנון ופיתוח על ידי הולחו"ף חותרת תחת האיזונים

והבלמים שבחוק התכנון והבניה

91. למרות חוסר הסמכות לפעול בתחומים דלעיל ולהשפיע על גופי תכנון אחרים, המלצות הולחו"ף עברו מהר מאד מהכוח אל הפועל.

92. השער הראשון למסמך עוסק בהסדרה, תיאום ותכנון במרחב הימי. הפרק הראשון בשער כולל המלצות לממשלה על נורמות חקיקתיות או מנהליות חדשות, לניהול המרחב הימי. מחברי המסמך מציינים כי: "הדיון בסוגיית הסדרת המרחב הימי היה **הדיון המרכזי** לאורך תהליך גיבושו של מסמך המדיניות למרחב הימי. במהלך הכנת מסמך המדיניות עלו ארבע חלופות מרכזיות להסדרת המרחב הימי." (עמ' 20 למסמך המדיניות)

93. החלופות שנדונו הם: רשות סטטוטורית (רשות היס), רשות שאינה סטטוטורית עם סמכויות תיאום וביצוע (מועצת היס), ועדת היגוי בין משרדית, שתנוהל ותרוכז מקצועית על-ידי מנהל התכנון ותתאם בין משרדי הממשלה, וחלופה ללא שינוי במבנה הסמכויות הקיים. מסמך המדיניות מסכם את הדיון בחלופות במלים הבאות:

בתום הליך בחינת חלופות ארוך ותאומים בין בעלי העניין המרכזיים, המליצה הולחו"ף על החלופה של הקמת ועדת היגוי בין משרדית בניהול מנהל התכנון. (עמ' 21 למסמך המדיניות)

94. דהיינו, ללא הסמכה כלשהי בחוק, הולחו"ף היא זו שדנה בסוגיה המרכזית של בחינת החלופות ובחרה להמליץ על ועדת היגוי בין-משרדית.

95. המלצת הולחו"ף יושמה במהירות. ביום 31.8.2020 פורסם דבר הקמתה של ועדה בין-משרדית לכלכלה כחולה, שהציבה כמטרה תיאום בין המשתמשים במרחב הימי וקידום צמיחה כחולה. על-פי אתר מנהל התכנון, "הוועדה הבין משרדית היא הגוף שנבחר לנהל את המרחב הימי, עם אישור "מסמך המדיניות למרחב הימי של ישראל" בדצמבר 2019". יו"ר הוועדה לכלכלה כחולה היא יו"ר הולחו"ף, האחראית בכובעה האחד לשמירת הסביבה החופית מפגיעה על-ידי פיתוח ובכובעה השני – לקידום הפיתוח הטכנולוגי בים.

96. עוד מונה הפרק בתכנון המרחב הימי את הכשלים של היעדר ראייה תכנונית כוללת לכל המרחב הימי, החסר בתכנון במים הכלכליים, ואי ההתאמה של חוק התכנון והבניה לתכנון בים, שהוא רב מימדי ובעל אופי הנדסי וסביבתי. כדי לתקן את הכשל, מציעה הולחו"ף **סדרת שינויי חקיקה**.

97. **שינוי שירחיב את סמכויותיה**, מסמכויות בקרה לסמכויות תכנון ורישוי, ו**שינוי בהליך התכנוני** הקבוע בחוק התכנון והבניה, שיאפשר אישור של פעילות ניסיונית זמנית בהליך תכנוני מקוצר, במקום בתוכנית מפורטת.

98. גם במקרה זה, למרות שמדובר בהמלצת חקיקה "בלבד", ההמלצה כבר קבלה ביטוי בפועל. כך למשל, מסמך המדיניות כולל המלצה לאפשר הליך תכנוני ייחודי, של מתן היתר זמני למתקנים ניסיוניים חדשניים (נספח 2, עמ' 32 ואילך). במסגרת תוכנית 499-0268565 – אתר לחינוך, הדרכה ופיתוח חקלאות ימית מול חוף מכמורת (להלן: "**תוכנית מכמורת**"), כבר יושמה המלצה זו, תוך כדי שהולחו"ף נוטלת לעצמה סמכויות תכנון, שכאמור, אינן מוקנות לה בחוק ואף סותרות את התכלית שלשמה הוקמה. הדברים עולים מהחלטת ועדת המשנה להתנגדויות של הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז מרכז, מיום 5.2.20, כדלקמן:

"המתקנים החדשניים: הועדה מדגישה כי נושא הקמת המתקנים החדשניים והאסדות בתוכנית התוסף בעקבות החלטות הולחו"ף טרם הפקדת התוכנית. החלטות הולחו"ף והוראות התוכנית כוללות הנחיות מפורטות המתייחסות לתנאים הנדרשים להיתר הכוללים בין היתר (סעיף 6.5 להוראות התוכנית): אישור הולחו"ף שתקבע את הממדים, השטח, מרכיבי הפעילות והיבטים נוספים, פירוט המחקר ותהליכי המחקר"

בהתאם, הוראת סעיף 6.5(כ) לתוכנית מעניקה לולחו"ף סמכויות תכנוניות במסגרת הליך הרישוי:

"היתר למתקנים חדשניים..."

1) יותנה באישור הולחו"ף אשר תקבע את המימדים, השטח, מרכיבי הפעילות הנילוות, והיבטים נוספים."

נדגיש, כי החלטת הולחו"ף מיום 28.2.18 מעידה במפורש על הקשר בין החלטת הולחו"ף לעיל ובין המגמות שנקבעו במסמך המדיניות:

"בהמשך להחלטת הולנת"ע להוסיף להוראות התוכנית אפשרות להצבה זמנית של מתקני מו"פ ולאחר שמיעת נציג צוות התכנון של מסמך המדיניות למרחב הימי, יש להוסיף את ההוראות הבאות לתוכנית..."

ביום 5.2.20 התוכנית אושרה על-ידי ועדת המשנה להתנגדויות לתוקף בתנאים, תוך הגבלת המתקנים החדשניים לכאלו הקשורים לחקלאות ימית. התוכנית נידונה בולחו"ף פעם נוספת ביום 28.10.20, למרות שסעיף 4 לתוספת מגביל את סמכותה לדיון טרם הפקדה או אישור תוכנית בלבד. לאחר שהיזם חזר בו מהכוונה לכלול בתוכנית מתקנים חדשניים שאינם למטרות חקלאות ימית, הולחו"ף החליטה לאשר את התוכנית בנוסח שאושר בוועדת המשנה, תוך שהיא מדגישה כי היא רואה חשיבות רבה בקידום נושאי החדשנות והמחקר במרחב הימי.

נספח 15: עמודים רלוונטיים מתוך מסמכי החלטות הולחו"ף וועדת המשנה להתנגדויות של הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז מרכז

99. יתר על כן, מסמך המדיניות אף קובע במפורש מהם אזורי החיפוש הימיים המועדפים לפעילות זו, בהתאם למסומן במפות מסמך המדיניות (שער 5).

100. אמנם למרות הצהרת מסמך המדיניות כי: "המפות בשער החמישי הינן מפות מדיניות ואינן בעלות מעמד מחייב של תוכנית מתאר ארצית" (שער 5, עמ' 137), בפועל, יזמים יעדיפו לדבוק במפות המדיניות כדי להעלות את הסיכוי לאישור המיזמים החדשניים.

101. נדגיש עוד, כי ההמלצה לקצר הליכי תכנון לפרויקטים של פיתוח, חורגת מסמכות הולחו"ף בהיבט נוסף – תפקיד הולחו"ף על-פי החוק הוא לבחון אם הפגיעה הסביבתית של פרויקט פיתוח המובא לפתחה, על-ידי מוסדות תכנון אחרים, מוצדקת ומידתית ולא לקדם פרויקטי פיתוח, יהיו יתרונותיהם אשר יהיו.

102. הפרקים הבאים בשער הראשון (פרקים 2-4), העוסקים בניטור לאומי של הים, בניהול והנגשת המידע ובהכשרות מקצועיות. גם בנושאים אלו הולחו"ף חורגת מסמכותה, כשהיא מתיימרת **לקבוע קווי מדיניות והנחיות מנהליות לרשויות מנהליות חיצוניות** לגופי התכנון, דוגמת ועדת היגוי בין-משרדית והחברה לחקר ימים ואגמים.

103. הפרק החמישי והאחרון בשער זה עוסק "במימוש פוטנציאל הצמיחה במרחב" הימי. הפרק כולל **המלצות לרגולציה** בתחומי התכנון, המקרקעין, המיסוי והסביבה, **המלצות/הנחיות לרשויות המנהליות**, דוגמת הקמה של מרכז ימי לאומי לקידום מו"פ וחדשנות, ביצוע סקר רוח במרחב הימי על-ידי משרד האנרגיה, בחינת הקלה בדרישות החוזיות בהיבט המקרקעין בים על-ידי רשות מקרקעי ישראל ועוד.

104. מהות הפרק, קידום הצמיחה הכחולה, עומדת בסתירה לתכלית הולחו"ף לשמור על הסביבה החופית ועל ערכי הטבע שבה, ולבלום פיתוח שאינו בר-קיימא. תפקיד הולחו"ף הוא לבחון, לגבי כל הצעה להתערבות בסביבה החופית, את היקף הפגיעה שתיגרם למערכות האקולוגיות החופיות והימיות. זאת, גם אם מדובר, לדוגמה, בפיתוח שיקדם שימוש באנרגיה מתחדשת.

105. **השער השני למסמך – פעילות במרחב הימי**. שער זה כולל קביעת מדיניות לגורמים שמחוץ למערכת התכנון. כך, מוצעים לרשות הספנות והנמלים קווי מדיניות לגבי פעילות נמלים וקביעת נתיבי שיט; למוסדות תכנון אחרים לגבי מקשרים ימיים ותוספת מקומות עגינה לכלי שיט קטנים; למערכת הביטחון לגבי צמצום השטחים הביטחוניים בים ועוד; לרשות המנהלית החדשה, שמוצע שתנהל את הים, לרשויות מקומיות חופיות, לרשות לצלילה ספורטיבית ולרשות הטבע והגנים, בנושא פנאי ונופש; ולמשרד החקלאות מומלץ לעדכן את חקיקה הדיג ולהקים רשות מנהלית חדשה שתייעץ לפקיד הדיג.

106. **השער השלישי למסמך – פיתוח במרחב הימי**. הפרק הראשון בשער זה הוא פרק הפקת ההידרוקרבוני, שהמשפט הראשון בו קובע כך: "הפקת הידרו-קרבוני (גז טבעי ונפט) בים, הינה בעלת חשיבות כלכלית ואסטרטגית לאומית". קביעה זו של הועדה, אשר המנדט החוקי שלה מתמקד בשיקול הסביבתי כשיקול מרכזי, קובעת מדיניות המכפיפה את השיקול הסביבתי לשיקול בעל החשיבות הלאומית של הפקת גז ונפט. זאת, כאמור לעיל, בניגוד לתפקיד שקבע לה המחוקק, כשומרת הסף של הסביבה הימית.

107. לא רק שמדיניות זו עומדת בסתירה לשיקולים של הערכות לשינוי האקלים, אלא שהיא אף אינה עולה בקנה אחד עם העמדה המעודכנת של משרד האנרגיה. באוגוסט 2020 פורסם מסמך של רשות החשמל, שנערך לבקשת שר האנרגיה, על "הגדלת יעדי ייצור החשמל באנרגיות מתחדשות לשנת 2030". במסמך נכתב כך:

"בשנים האחרונות קיימת מגמה עולמית של מעבר מייצור חשמל באמצעות דלקים פוסיליים לייצור באמצעות טכנולוגיות של אנרגיות מתחדשות, זאת בין השאר בשל המודעות הגוברת למשבר האקלים, כמו גם בשל הירידה בעלויות ההקמה של מתקני

אנרגייה מתחדשת ובפרט של מתקני ייצור בטכנולוגיה פוטו-וולטאית. בהתאם, קבעו מדינות רבות בעולם המערבי יעדי ייצור שאפתניים באנרגיות מתחדשות.

הרשות סבורה, בעקבות עבודה זו, כי קביעת יעד של 30% ייצור באנרגייה מתחדשת בשנת 2030 היא מדיניות המאזנת בין שאיפותיה של ישראל לעמוד בשורה אחת עם מדינות העולם בהיבטי אנרגיות מתחדשות והצורך להפחית את זיהום האוויר המשקי ובין העלויות, ההשלכות והאתגרים הנובעים מכך.

108. בהמשך להמלצה זו, הוגשה לממשלה, על-ידי שר האנרגייה, ביום 25.10.20 הצעת מחליטים על-פיה, בהתאם לעקרונות המדיניות שאומצו על-פי המסמך לעיל, המשימה הלאומית לשנת 2030 היא לעמוד ביעד של אנרגיות מתחדשות בשיעור של 30% מסך כל צריכת החשמל, ו 70% מייצור חשמל בגז טבעי:

"הממשלה רושמת לפנייה את החלטת שר האנרגייה על עקרונות המדיניות לפיהם עד שנת 2030 30% מייצור החשמל יהא מאנרגייה מתחדשת, בין היתר מבוססת שמש ורוח, ומחליטה לעדכן בהתאם את היעדים לייצור מאנרגייה מתחדשת הקבועים בהחלטת הממשלה 542 מיום 2015.09.20 בנושא "הפחתת פליטות גזי חממה וייעול צריכת האנרגייה במשק."

109. הפרקים בשער זה כוללים המלצות בעניין **סמכות משרדי ממשלה** (דוגמת השארת הסמכות בנושא הפקת הידרוקרבונים למשרד האנרגייה), **שינויי חקיקה** (הליך מתן רישיונות על-ידי הממונה על ענייני הנפט, הסדרת החקיקה בנושא היערכות ישראל לאירועי זיהום ים ועוד), **המלצות לרשויות מנהליות חיצוניות למערכת התכנון** (לרבות המלצה לממונה לענייני הנפט בעניין תנאים לשת"פ מחקרי בשטח החזקה והרישיון) והוראות למוסדות תכנון אחרים (דוגמת מסמכים שיש לבחון ותנאים שיש בהיתרים בעת דיון בתוכניות הכוללות קווי תשתית ימי במים הריבוניים).

110. פרק נוסף מתייחס למבנים ימיים וחופיים שבו הולחו"ף מאמצת עקרונות לגבי הקמת פלטפורמות ימיות לתשתיות ומבנים ימיים וחופיים אחרים. בין היתר, נמנים בפרק השיקולים לאישור הקמת פלטפורמות ימיות לתשתיות. בתוך הרשימה הארוכה (שיקולים כלכליים והנדסיים, שיקולי ביטחון, רגישות אקולוגית של האתר ועוד) נפקד מקומו של שיקול ההיערכות לשינוי אקלים. המדיניות המוצגת בפרק זה היא עידוד יוזמות להקמת מעגנות ומבנים ימיים, כגון שוברי גלים, הפוגעים בחופים, מהווים קרש קפיצה למינים פולשים, שהתפשטותם והשפעתם השלילית צפויה להתעצם בעקבות שינוי האקלים, ועוד. למרות שהפרק עוסק בבניה שערך הקיום שלה הוא 30-50 שנים, דוגמת נמלים ומעגנות, הוא מתעלם מהמשך העלייה במפלס פני הים (כשהצפי לעליה הוא כ- 60 ס"מ במאה השנים הבאות).

111. **השער הרביעי למסמך – הגנה על משאבי טבע ומורשת**. שער זה נוגע בליבת סמכות הולחו"ף – הגנה על הסביבה הימית, אלא שגם כאן ההוראות שאומצו חורגות מסמכות הולחו"ף, וכוללות **הוראות לרשויות סטטוטוריות**, כמו לרשות הטבע והגנים ורשות העתיקות, **הוראות למוסדות תכנון אחרים** ולרשויות מנהליות שונות כגון המשרד להגנת הסביבה (קידום תקן לאיכות מי ים, למשל).

112. **השער החמישי – מדיניות מרחבית כוללת למרחב הימי – מפות המרחב הימי**. שער זה כולל מפת מדיניות מרחבית כוללת ומפות נושאיות המפרטות את ההיבטים המרחביים של הסקטורים השונים.

113. אמנם נקבע במסמך כי המפות "הינן מפות מדיניות ואינן בעלות מעמד מחייב של תוכנית מתאר ארצית", אך בפועל הן ממפות את מיקום ייעודי השטח והשימושים השונים בכלל המרחב הימי, במים

הריבוניים ובמים הכלכליים כאחת, ביחס לאזורי חיפוש והפקה של גז ונפט, מבנים ימיים וחופיים, שמורות ימיות, חקלאות ימית וכו'. במילים פשוטות, למפות אלו, שהן מקבילה לתמ"א 35 ביבשה, יש פוטנציאל לשמש כתוכנית מתאר ארצית, תוך עקיפה של ההליך המוגדר בחוק התכנון והבניה להכנת תוכנית כזו.

114. לא רק זאת, המפות כוללות סימונים הסותרים תוכניות מתאר ארציות אחרות. כך, לדוגמה, המתחם המסומן בתמ"א 37/ח לטיפול בגז טבעי בלבד, מסומן במפות המדיניות הן לשימוש גז טבעי, הן לשימוש נפט והן להקמת תשתיות של איים מלאכותיים ומתקנים ניסיוניים.

115. ברי, כי הסבירות לייזום תוכניות במיקום מרחבי שונה מזה המתווה במפות המדיניות, בניגוד לקווי המדיניות של הוולחוי"ף, נמוכה ביותר. בפועל, מפות אלו, הקובעות ייעודי קרקע למרחב הימי, הגדול מכלל השטח היבשתי של ישראל, מהוות מעקף לסעיף 49 לחוק התכנון והבניה, הקובע כי המסגרת התכנונית המתאימה לקביעת ייעודי קרקע ושימושים בקנה מידה ארצי היא באמצעות עריכת תוכנית מתאר ארצית. בוודאי ששרטוט מפות ייעודים ושימושים לכלל האזורים הימיים אינו בתחום סמכות הוולחוי"ף.

116. מהמרובה, ניתן לראות שהולחוי"ף הפעילה סמכויות שמעולם לא היו לה :

116.1. **סמכות ליזום חקיקה** - נתונה בהתאם לסעיף 2 לחוק התכנון והבניה למועצה הארצית לתכנון ובניה.

116.2. **סמכות לקבוע הוראות פיתוח ותוכניות פיתוח, לרבות קביעת מתחמים לתוכנית צמיחה כחולה** – נתונה למועצה הארצית במסגרת של תמ"א או לוועדות המחוזיות לתכנון ובניה. בשני המקרים מדובר בסמכות שיש להפעילה בהליך קולקטיבי, שמחויבת בתסקיר השפעה על הסביבה; שיש בהליך הפעלתה שלב של שיתוף ציבור; שיש בהליך הפעלתה שלב של השגות והתנגדויות; ושנתונה לביקורת שיפוטית בהתאם לאמות המידה שנקבעו בדן ובפסיקה.

116.3. **סמכות לקבוע יעדים ומדיניות לפיתוח כלכלי ולפיתוח בתחום האנרגיה** – קביעת סדרי העדיפויות הלאומיים בתחום הפיתוח הכלכלי ובתחום האנרגיה נתונה לממשלה, באמצעות המשרדים הרלוונטיים, ובראשם משרד האנרגיה, המשרד להגנת הסביבה ומשרד הכלכלה. לגופי התכנון אין את המומחיות, ואין את הכלים, לקבוע מדיניות בתחום האנרגיה והגנת הסביבה. למעשה, לאחר שמשרדי הממשלה הרלוונטיים פועלים לקביעת המדיניות בתחומים אלו, על גופי התכנון מוטלת החובה להוציא לפועל את המדיניות, ולהפעיל שיקול דעת באשר לאופן שבו נכון לממש את היעדים הציבוריים. זאת, תוך איזון בין עמדת הרשות המבצעת, לבין עמדת הגורמים הנוספים שניתן להם מעמד במסגרת הליך התכנון, לרבות הציבור במישרין.

117. בהפעלה כל אחת מסמכויות אלו, יצרה הולחוי"ף מסלול שעוקף את ההליך התכנוני התקין. היא קבעה למעשה תמ"א ללא הליך אישור של תמ"א, ביצעה עבודת מטה לממשלה ללא הפרוצדורה הקבועה לעבודת מטה שכזו במשרדי הממשלה האמונים עליה, ופעלה לשנות את מבנה הסמכויות ולהגדיל את סמכותה שלה, שלא באמצעות פרקליטות המדינה האמונה על ייעוץ וחקיקה.

118. למעשה, זהו המקרה הפרדיגמטי, שבו כלל החששות לפגיעה בהליך המנהלי התקין מתממשים – (1) עבודת המטה שנוצרה ו"אושרה" היא תחליף להליך תקין של אישור תמ"א, והתמונה שעולה מתשובות המשיבים היא שאין בכוונתם לאשר תמ"א. (2) למסמך זה, שלא ניתן בשום צורה להפריד בין חלקיו ה"מחייבים" לחלקיו שהם בגדר "המלצה", יש השלכות אופרטיביות מיידיות, הן בתוך עולם התכנון והן מחוצה לו. (3) מדובר במסמך אשר לא עבר הליך של תסקיר השפעה על הסביבה, לא עבר שיתוף ציבור ולא עבר הליך של אישור בגוף קולקטיבי או בדרג המדיני. (4) מדובר במסמך שמיטיב עם האינטרסים הכלכליים של גופי ענק בשוק האנרגיה והתיירות. (5) מדובר במסמך אשר יוצר סיכונים סביבתיים ניכרים (כפי שידון מיד) מבלי שהתקיים כל דיון בהם. (6) מדובר במסמך שמקדם פיתוח ותכנון על ידי הגוף שאמון על בקרה של הליכי הפיתוח והתכנון של גופים אחרים (ואשר למעשה ידרש בהמשך לבקר את החלטותיו שלו שהתקבלו במסמך הנוכחי).

119. הדבר בולט במיוחד בשים לב לניתוק המוחלט של מסמך המדיניות מהעקרון שקבעה הממשלה, המחייב התחשבות בשיקולים של שינוי אקלים בכל החלטה מנהלית רלוונטית, לרבות קביעת מדיניות פיתוח ותכנון.

ה.4. מסמך המדיניות בטל מהטעם שהוא מתעלם ממשבר האקלים באופן בלתי

סביר וקיצוני

120. בדיונונו עד כה, עמדנו על חריגת הולחו"ף מסמכותה, בעת שהיא קובעת מדיניות פיתוח בסביבה הימית. עמדנו על כך שגם החלקים שהם בגדר "המלצה" בלבד, הם חריגה משמעותית מסמכות, וכי גם אם מדובר במסמך שאינו מחייב רשויות מנהליות אחרות, עצם אישורו יביא להסתמכות משמעותית עליו, הן של יזמים והן של גופי תכנון ורשויות מנהל.

121. לו היה מדובר במסמך מדיניות בנושא סטנדרטי, ניתן היה לסיים את דיונונו בעניין הסמכות וזאת - גם אם לא הייתה סיבה להניח כי עצם קביעת המדיניות תביא לפגיעה מוגברת באינטרסים ציבוריים.

122. אלא שבמקרה הנוכחי, מדובר במסמך שמסדיר תחום פעילות שלם שביחס לרובו לא קיימת כיום כל הסדרה (הפעילות במים הכלכליים). יתרה מכך, הוא קובע מדיניות בעל השלכות רוחביות בתחום הסביבה, מבלי לתת משקל לרשות המנהלית האמונה (המשרד להגנת הסביבה) או לעמדות הציבור.

123. משכך, נפנה בפרק זה לבחינת (חוסר) סבירות המסמך, והמשמעויות החמורות של ההתעלמות המוחלטת מההשפעה של הפיתוח הימי על שינוי האקלים.

124. בהקשר זה, נזכיר (וספק אם יכולה להיות מחלוקת על כך) כי החלטה מנהלית תיחשב לסבירה כאשר ניתן בה משקל ראוי לכלל השיקולים והאיזונים הפנימיים הרלוונטיים. לדוגמה, כך הציגה זאת כבוד השופטת ארבל בבג"ץ 1027/04 פורום הערים העצמאיות נ' מועצת מקרקעי ישראל (09.06.2011) (בפסקה 42 לפסק דינה): "החלטה מינהלית תיחשב להחלטה סבירה אם קבלתה היתה תוצאה של איזון בין שיקולים ואינטרסים רלוונטיים שונים, ואם ניתן לשיקולים אלה משקל הולם בנסיבות העניין".

125. כפי שנפרט מיד, משבר האקלים כבר כאן והוא עתיד להשפיע ישירות על המרחב הימי. על מחברי מסמך המדיניות היה לשקלל היבטים אלה ולבחון את השפעתם על הקביעות שנעשו במסמך המדיניות. זאת, בדומה לנדרש בדירקטיבה של האיחוד האירופאי. כך למשל, מסמך המדיניות חייב להביא בחשבון את הממצאים העולים מניטור מי הים התיכון, לרבות עליית הטמפרטורות ועליית מפלס המים.

126. בחינה ושקילה של ההשלכות דלעיל חיונית במיוחד לאור העובדה שמדובר בתכנון ארוך טווח. כלומר, הקביעות דה-היום במסמך המדיניות, עתידות להשפיע במשך שנים רבות על המרחב הימי וחלקן אף בלתי הפיכות. כך למשל, הקמת תשתיות להפקת והובלת גז תפר את האיזון האקולוגי העדין במרחב הימי. הפרה מעין זו הינה חמורה במיוחד לאור הפגיעה הצפויה בלאו הכי כתוצאה מהמשבר.

127. העדר הבחינה הראויה של המדיניות המוצעת אל מול משבר האקלים, בולטת גם לאור הסתירה בין המדיניות המוצעת לבין התחייבויותיה השונות של מדינת ישראל בנושא שינויי האקלים. כך למשל, אל מול התחייבויות ישראל להביא להורדת פליטת גזי החממה, מציג מסמך המדיניות פיתוח מאגרי גז ונפט כבעלי חשיבות כלכלית ולאומית. המסמך אינו מציג שיקולים רלוונטיים או בחינת חלופות לסוג זה של פיתוח. כמו כן, מסמך המדיניות נכשל בבחינת ההתפתחויות במשק האנרגייה, המאפשרות להגדיל את ההסתמכות על אנרגייה מתחדשת.

128. כמפורט להלן, התייחסות למשבר האקלים יכולה הייתה לבוא לידי ביטוי הן בקביעות עקרוניות לפעולה בסביבה הימית אל מול משבר האקלים והן בשילוב החלטות אופרטיביות שונות. בנסיבות האמורות, התעלמות מחברי מסמך מדיניות ממשבר האקלים, הינה בלתי סבירה לחלוטין. לעניין זה יפים דבריה של כבוד הנשיאה בייניש בבגץ 9409/05 **אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנה על הסביבה נ' הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של תשתיות לאומיות** (ניתן ביום 24.10.2010) (בפסקה 10 לפסק דינה):

הטעם האחד, הוא השפעתם הישירה של השיקולים הסביבתיים על בריאות האדם ועל איכות חייו... הטעם האחר למתן משקל רב לשיקולים הסביבתיים במסגרת הליכי התכנון נעוץ בכך שהחלטות תכנוניות רבות המביאות לפגיעה בסביבה עלולות להיות בלתי הפיכות... לשם עריכת איזון סביר בין השיקולים השונים על מוסד התכנון, הדין באישור תוכנית מסוימת שעלולה לפגוע בסביבה, להביא בחשבון את מלוא ההשלכות הסביבתיות של החלטותיו.

ה.4.א. משבר האקלים

129. בקרב קהילת המדע העולמית קיים היום קונצנזוס – אנו על סיפו של משבר אקלים חמור מעין כמותו שמשבר זה נגרם כתוצאה מפעילות אנושית ובראשה, הפליטה חסרת התקדים של גזי חממה (כגון: פחמן דו חמצני ומתאן) לאטמוספירה. ריכוז גזי חממה אלה באטמוספירה יוצרים מעטפת (בדומה לחממה) המונעת מהמערכות הטבעיות של כדור הארץ לפלוט חום.

130. השפעותיהן העתידיות של מגמות אלו על הסביבה ועל האדם עלולות להיות הרות אסון. משבר האקלים נותן כבר עתה את אותותיו - עליית הטמפרטורה העולמית הממוצעת, התחממות מי האוקיינוסים, הפשרת מדפי הקרח העולמיים ובהתאם עליית מפלס מי הים, עלייה ניכרת בחומציות מי הים, הגברת תהליכי מדבור עולמיים, הגברת עוצמת סערות, שרפות, ושינויים קיצוניים ותכופים במזג האוויר, ועוד. ר' - שירי ספקטור-בן ארי יום הסביבה 2018: נושאים "חמים" על סדר היום הסביבתי העולמי (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2018).

131. בדו"ח הפאנל הבין-ממשלתי לשינוי אקלים (IPCC) נקבע שיש לנקוט פעולות הפחתה משמעותיות כדי למנוע עלייה של יותר מ-1.5 מעלות צלזיוס במוצא עד סוף המאה ה-21 (בנוסף לעלייה של מעלה אחת שכבר ארעה). לפי הדו"ח קיים הבדל משמעותי בין עלייה של 1.5 מעלות לעומת עלייה של 2 מעלות.

ר' דו"ח הפאנל הבין ממשלתי לשינוי אקלים 2018.

132. ישראל מהווה "נקודה-חמה" ועתידה להיות מושפעת באופן ישיר וחמור ממשבר האקלים. כך לדוגמא, הטמפרטורות במזרח התיכון צפויות לעלות יותר מהממוצע העולמי והאזור עתיד לסבול מבצורות קשות וממחסור במקורות מים. בנוסף, וכפי שיפורט להלן, מגמות אקלימיות כדוגמת עליית מפלס מי הים, עליה בעוצמת סערות (גובה גלים) ושינוי המגוון הביולוגי בים התיכון, מועדות להשפיע באופן ניכר על המרחב הימי הישראלי.

ר' פנחס אלפרט, אסף הוכמן וחופית יצחק-בן-שלום, סקירת התחזיות לשינוי האקלים הצפוי בישראל. אקולוגיה וסביבה 2018.

133. לאור זאת, מדינת ישראל התחייבה במסגרת הסכם פריז ב-2015 להפחית את פליטת גזי החממה לנפש. ממשלת ישראל גם אימצה מספר החלטות הנוגעות להפחתת פליטת גזי חממה ולהיערכות לשינוי אקלים. כך למשל, החלטת ממשלה מספר 542 מיום 20 לספטמבר 2015, קובעת יעדי הפחתה של פליטת גזי חממה. זאת, בין היתר, באמצעות העלאת השימוש באנרגייה מתחדשת וצמצום צריכת החשמל ושימוש ברכב הפרטי. בנוסף, החלטת ממשלה מספר 4079 מיום 29 ליולי 2018, קובעת מספר יעדים חיוניים כדי להיערך לשינוי האקלים. בין היתר, מתייחסת ההחלטה לצורך לנקוט באמצעים כדי להגדיל את העמידות של המערכות הטבעיות.

134. ישראל גם חתמה ואישרה את אמנת ברצלונה להגנה על הסביבה הימית ואזורי החוף של הים התיכון. (להלן: "האמנה"). האמנה מהווה מסגרת משפטית וחוקית לביצוע תוכנית הפעולה האופרטיבית לים התיכון (The Mediterranean Action Plan – MAP). האמנה מחייבת את המדינות החברות בה לנקוט בכל האמצעים הדרושים על מנת לצמצם את זיהום הים ולהגן על הסביבה הימית. להתחייבות זו יש משמעות תכנונית בהקשר למחויבות הבינלאומית של ישראל בתחומי הסביבה הימית.

135. בנוסף האמנה קובעת עדיפות לנושא ההיערכות לשינוי אקלים. במסגרת זו ומתוך הבנה של תרומת מרחב הים התיכון להיערכות לשינוי האקלים, פותחו בשנים האחרונות אסטרטגיות לחיזוק המערכות הטבעיות להתמודדות עם שינוי האקלים ולהקטנת לחצי הפיתוח האנושיים.

136. מסמך המדיניות מתייחס ישירות להיבט זה וקובע, כי - "למערכות הטבעיות בים אין תחליף ויש להגן עליהם בהקשר לאומי ובינלאומי. עיקרון זה מעוגן מאז ראשית שנות התשעים באמנות בינלאומיות, במסמכי מדיניות למרחבים ימיים של מדינות רבות ובחלק מהמדינות אף בחקיקה." (עמוד 23)

ה.4.ב. מסמך המדיניות נעדר התייחסות ממשית להשפעת שינוי האקלים על

תכנון וניהול המרחב הימי

137. בניגוד להתחייבויות המדינה דלעיל, מסמך המדיניות כולל התייחסויות בודדות לנושא ההיערכות לשינוי אקלים, וכוללות אמירה גנרית על-פיה ועדת ההיגוי הבין-משרדית, שמשמך המדיניות ממליץ להקים, תפעל ל-"קידום נושא ההערכות לשינוי אקלים במרחב הימי ולשינויים בגובה פני הים" (עמ' 31 למסמך המדיניות). התייחסות כללית נוספת מתייחסת לשקילת השפעת שינוי האקלים על היבטים טכניים של פעולות פיתוח ספציפיות, כגון מיגון מתאים של מבנים ימיים:

"כל פיתוח בשלושת תחומי המרחב הימי, יכלול, ככל הנדרש, בחינה של החשיפה להיבטים השונים של שינוי האקלים ואת הכלים והאמצעים הנדרשים להתמודדות עם חשיפה זו. תכנון והקמת מבנים ימיים יתייחס באופן מתאים לתחזיות בדבר שינוי

האקלים יתאימו התכנון ההנדסי של המבנה לתרחישים השונים בכל הנוגע לעליית מפלס מי הים, שינויים בגובה הגלים וכד"ו. (עמ' 34 למסמך המדיניות)

138. מה שאין במסמך הם קווי מדיניות להיערכות לשינויי האקלים, כגון האצה של הפחתת גזי חממה, כמתחייב מהסכם פריז, שילוב השפעות שינוי האקלים כחלק אינטגרלי בתהליכי קבלת החלטות, או שילוב העיקרון של נקיטה בצעדי אי-חרטה שייצרו תועלות גם במקרה שהשפעות שינויי האקלים יהיו מתונות מהצפוי.

139. כאמור לעיל, למשבר האקלים השלכות הרות גורל על המרחב הימי. כחלק מהתחייבויותיה באמנת ברצלונה, מדינת ישראל מנטרת את מי הים התיכון באופן קבוע, באמצעות החברה לחקר ימים ואגמים בע"מ (חיא"ל). הניטור השנתי מצביע בבירור על השפעות שינוי האקלים על הים התיכון. כך למשל, הדו"ח לשנת 2017⁶ קובע כי :

"ממשיכה מגמת התחממות השכבה העליונה של מי הים התיכון בכ-0.13 מעלות צלזיוס לשנה, בקצב מהיר משמעותית מתחזית ארגון האקלים העולמי. ממצאים אלה מראים, כי המערכת הימית בחופי ישראל נמצאת במצב לחץ מתמשך, כשהחי הימי המקומי נמצא בתנאים הקיצוניים ביותר בו הוא מסוגל לשרוד".

נספח 16: תקציר דוח הניטור השנתי של הים התיכון 2017 באתר המשרד להגנת הסביבה

140. בניגוד למחברי מסמך המדיניות, מדינות שונות בעולם, מתוך הבנה של החשיבות האקולוגית של המרחב הימי, הכירו בכך ששינויי האקלים ישפיעו ישירות על המרחב הימי, התאימו את מדיניותן והטילו מגבלות על פיתוח כלכלי שתורם להתחממות הגלובלית. כך למשל, ממשלת ניו זילנד הודיעה ב-2018 כי לא תעניק עוד היתרים לחיפושי גז ונפט בים, במטרה להגן על הדורות הבאים מהשלכות משבר האקלים. דוגמא אחרת היא הדירקטיבה הייעודית להסדרת המרחב הימי של האיחוד האירופי (the Marine Strategy Framework Directive), המתייחסת ישירות לסוגיית שינוי האקלים וקובעת כי הליכי התכנון הינם כלי משמעותי בהשגת יעדי האיחוד של פיתוח בר-קיימא. זאת ועוד, הדירקטיבה קובעת כי החברות באיחוד צריכות לנקוט בהליכי תכנון מקיפים, המשקללים את השפעות ארוכות הטווח שיגרמו בגלל משבר האקלים.

ר' Directive 2008/56/EC of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008

141. במכתבה מיום 6.9.2020 (נספח 11) מאששת מנהלת מנהל התכנון, גב' דלית זילבר, כי מסמך המדיניות אינו מתייחס למשבר האקלים. היא מסבירה כי נושא שינוי האקלים נסקר בכרך א' של מסמך המדיניות שפורסם בדצמבר 2015. המכתב אינו מסביר מדוע לא עודכנה הסקירה, למרות שמאז חלפו חמש שנים שבמהלכן חלו התפתחויות דרמטיות בהבנה של השלכותיו, (כגון אלה המפורטות להלן, בנושא המעבר לאנרגיות מתחדשות) ומדוע ממצאי הסקירה לא הופנמו בקווי מדיניות התכנון. גב' זילבר מנמקת את התעלמות מסמך המדיניות ממשבר האקלים, כדלקמן :

⁶ https://www.sviva.gov.il/InfoServices/NewsAndEvents/MessageDoverAndNews/Pages/2019/Feb-2019/mediterranean_sea_annual_monitoring2017.aspx#GovXParagraphTitle2

"הובהר כי נושא זה נידון בצורה מפורטת במסגרת הועדה הבין משרדית בהובלת המשרד להגנת הסביבה, וכי בשלב בו פורסם מסמך המדיניות (ולמעשה גם היום) לא נמצאו החלטות אופרטיביות אותן ניתן לשלב כבר היום במדיניות למרחב הימי".

142. **ראשית**, סקירה של הפרוטוקולים של מנהלת ההיערכות לשינוי אקלים (להלן: "המנהלת") מעלה שנושא השפעת שינוי האקלים על המרחב הימי כמעט ולא מוזכר בדיוני הועדה וועדות המשנה שלה ואינו עומד במרכזו של אף אחד מהפרויקטים שמוצע לקדם במסגרתה, ומקל וחומר שלא נקבעו על ידה עקרונות מדיניות להתאמת הפעילות במרחב הימי לשינוי האקלים, בין בהיבט של מיטיגציה (הפחתת פליטות גזי חממה) ובין בהיבט של אדפטציה (היערכות למשבר האקלים).

143. זאת למרות שממצאי הניטור של חיא"ל הוצגו, ביום 26.3.19, בפני ועדת המשנה לקידום מחקר וידע מקצועי וביום 18.2.20 בפני מליאת המנהלת. במסגרת ההצגה הודגשו פערי מידע שיש צורך לחקור אותם, דוגמת הצורך לבחון את הקשר בין השפעות שינוי אקלים ללחצים מקומיים כמו זיהום והתפלה (multistressor approach) או דרכים לשמירת טבע יעילה בעולם של שינוי אקלים מהיר. ד"ר איה לזר מחיא"ל סיכמה את דבריה בפני מליאת המנהלת כך:

"לסיכום: קצב ההתחממות, התמלחות וההחמצה מוגברים בים התיכון, גם ביחס למגמות העולמיות, נחזים אירועי קיצון תכופים יותר, עליית מפלס פני הים חדה יחסית עם שונות גבוהה סביב הממוצע".

144. השאלות וההשפעות שציינה חיא"ל היו צריכות לעמוד בבסיס הכנת מסמך מדיניות לתכנון המרחב הימי, אך, מתשובת מנהל התכנון נראה שכלל לא ניתנה עליהן הדעת. כך, להבדיל מניו זילנד, שעצרה היתרים לחיפושי גז ונפט, מסמך המדיניות מקבע את המשך התלות בדלקים פוסיליים; במקום לשלב את שיקולי הפגיעה בסביבה החופית, **מסמך המדיניות מציע, לוותר על הליך תכנוני ולהסתפק בהליך רישוי להקמת מתקנים חדשניים**, שהשפעתם על הסביבה הימית לא ידועה; בקביעת מדיניות לגבי הקמת נמלים ומעגנות, הוא מתעלם מההשפעה הצפויה של מפלס מי הים, ועוד.

145. **שנית**, בטענה, שלא נמצאו החלטות אופרטיביות רלוונטיות לשילוב במדיניות, אין ממש. ונפנה למענה למכתב הני"ל (נספח 12), בו העלתה העותרת מספר דוגמאות להחלטות אופרטיביות אותן ניתן ליישם כבר היום במסמך המדיניות למרחב הימי, כדלקמן:

- **לחזור מהקביעה במסמך המדיניות כי להפקת גז טבעי ונפט (הידרו-קרבוניים) יש חשיבות כלכלית ואסטרטגית לאומית. קביעה זו מתעלמת מהתפתחויות מרחיקות לכת שחלו בשנים האחרונות ומאפשרות והסתמכות על אנרגייה מתחדשת. בנוסף, קביעה זו, המאפשרת פעילות החיפוש וההפקה של גז ונפט בים, נוגדת את הצורך הדחוף לצמצם את השימוש בדלקים פוסיליים כגון גז ונפט ואת עיקרון הזהירות המונעת.**
- **לעדכן את הסקירה (מדוח שלב א' מדצמבר 2015) בנוגע להשפעות שינוי האקלים על הים התיכון. זאת, על בסיס בסיס מחקרים ודוחות של הפאנל הבין-ממשלתי לשינוי אקלים ועל בסיס תוכנית הניטור של הים התיכון שמבוצעת על-ידי חיא"ל. הניטור השנתי מצביע בבירור על השפעות שינוי האקלים על הים התיכון והתחממות מהירה**

מהצפוי. שינויים אלה מציבים סכנה אקולוגית ממשית על המרחב הימי. ויש לשלב אותם כחלק מהליך קבלת החלטות התכנוניות.

- להתייחס להשפעות הסינרגטיות של מבנים ימיים, חקלאות ימית ו"כלכלה כחולה" עם שינוי האקלים, על המערכות אקולוגיות הימיות ושירותיהם לאדם. כאשר רוצים למתן את תוצאות שינויי האקלים יש להימנע מפעולות המעודדות את השפעותיהן השליליות כמו התפשטות והתבססות של מינים פולשים ומזיקים.
- להתייחס למחויבויות הבינלאומית של ישראל בהסכם פריז מ-2015 להביא להפחתת פליטה של גזי חממה. בנוסף, להתייחס למחויבויות הקבועות באמנת ברצלונה ובראשן, החובה לנקוט בכל האמצעים הדרושים על מנת לצמצם את זיהום הים ולהגן על הסביבה הימית.
- לקבוע כי פעילות במרחב הימי מחייבת הליכי תכנון מקיפים, המשקללים את השפעות ארוכות הטווח שיגרמו בגלל משבר האקלים. זאת, בדומה לדירקטיבה להסדרת המרחב הימי של האיחוד האירופי, להבדיל מזירוז מו"פ באמצעות ויתור על ההליך התכנוני.
- להתייחס לצפי בעליית עוצמת הסערות (וגובה הגלים) ועליית מפלס הים ולבחון כיצד מבנים ימיים חדשים וקיימים יותאמו לתרחישים אלו.

146. הצעות אופרטיביות אלה, לא זכו למענה. כך גם היבטים אופרטיביים רבים נוספים, שהמשיבות, על משאביהן, היו צריכות ויכולות להגות ולכלול במסמך המדיניות.

ה.4.ג מסמך המדיניות מעודד שימוש באנרגייה מתכלה הגורמת להתחממות

כדור הארץ

147. תעשיות הגז הטבעי והנפט הן התורמות המרכזיות להתחממות כדור הארץ. שריפת דלקים (כגון: בנזין) המשמשים בתעשייה ובתחבורה פולטים פחמן דו חמצני, שהינו גז החממה הנפוץ ביותר. מאז גילוי מרבצי הגז הטבעי בים התיכון, עוברת ישראל להישען על אנרגייה זו. הגז הטבעי נחשב לנקי יותר בהשוואה לשריפת דלקים אחרים. עם זאת, מחקרים מהעשור האחרון מצביעים על צדו האפל של הגז הטבעי המורכב ברובו מגז המתאן, שהוא גז חממה עוצמתי. כתוצאה מכך, המעבר לגז טבעי עתיד להחמיר את פליטת גזי החממה.

ר' דניאל מדר "צדו האפל של הגז הטבעי", זוית (2015).

148. מדינת ישראל הכירה לאחרונה במגבלות הגז הטבעי ונמצאת בפתחו של שינוי משמעותי ובבסיסו מעבר לאנרגייה מתחדשת. משרד האנרגייה הודיע כי הוא מתכוון להגדיל את היעד של ייצור חשמל מאנרגייה מתחדשת ל-30% עד שנת 2030 ולעמדת המשרד להגנת הסביבה אף ניתן להגדיל יעד זה ל-43%. על פי ארגונים סביבתיים עד שנת 2050 יהיה ניתן להגדיל יעדים אלה קרוב ל-100%. כל זאת, כשבישראל כבר פועלים או נמצאים בפיתוח ארבעה שדות גז (תמר, לויתן, כריש ותנין), העתידים לתת מענה לצרכי

המדינה בעשורים הבאים. בנסיבות האמורות אין הצדקה להמשך מדיניות ניצול המרחב הימי למטרות הפקת גז טבעי ונפט.

ר' המשרד להגנת הסביבה הערכת פוטנציאל הייצור הסולארי במרחב הבנוי בישראל (2020).

149. מסמך המדיניות קובע כעובדה כי "הפקת הידרו-קרבוניס (גז טבעי ונפט) בים, הינה בעלת חשיבות כלכלית ואסטרטגית לאומית". לא ברור על מה נסמכת קביעה זו והיא עומדת בסתירה מוחלטת להתפתחויות הנ"ל במשק האנרגיה. קביעה זו באה לכדי ביטוי ממשי בשער השלישי של המסמך-פיתוח במרחב הימי: הפקת הידרו-קרבוניס. חלק זה נוקב במדיניות שנועדה רובה ככולה לאפשר המשך הפקת נפט וגז טבעי מהמרחב הימי כתמול שלשום וכאלו משבר האקלים לא קיים.

ה.4.ד. מסמך המדיניות סותר את עיקרון הזהירות המונעת באופן בלתי סביר באופן קיצוני

150. עקרון הזהירות המונעת מחייב לנקוט בצעדי זהירות כאשר קיימים סיכונים מהותיים בעיקר בתחום בריאות הציבור ואיכות הסביבה. לעניין זה יפים דברי כבוד השופט מלצר בבג"ץ 466/07 ח"כ זהבה גלאון מר"צ – יחד נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו; 2012) (פסקאות 42-34) (להלן: "ענין גלאון"), לפיהם עקרון הזהירות המונעת -

נועד להתמודד עם הקושי שבפער בין הידע הקיים בזמן נתון, לבין הנזק הפוטנציאלי האדיר והלא ודאי שעלול להיגרם מפעילות כלשהי, אם לא ינקטו לגביה אמצעי זהירות ראויים.

151. עיקרון הזהירות המונעת הוא אחד מעקרונות היסוד של המשפט המינהלי הישראלי. (ענין גלאון – פסקה 34). בהתאם, עוגן העיקרון גם בדברי חקיקה סביבתיים שונים בישראל כגון חוק אוויר נקי התשס"ח-2008, חוק הקרינה הבלתי מייננת התשס"ו-2006, וחוק הגנת הסביבה (פליטות והעברות לסביבה – חובות דיווח ומרשם) התשע"ב-2012.

152. כפי שהראו שרגא ושחר לעיקרון הגדרות רבות, אך כולן באות להתמודד עם סיכונים מהותיים בעיקר בתחום בריאות הציבור ואיכות הסביבה (שרגא ושחר, עקרונות יסוד, בעמ' 258), וזהו בדיוק מוקד הדיון בעתירה דנא:

לפי אחת ההגדרות של העיקרון כשפעילות מעלה איומים לבריאות הציבור או לסביבה - חייבים לנקוט בצעדי זהירות גם אם אין ביסוס מלא מדעי לסיכון (שם, בעמ' 258); לפי הגדרה אחרת "כאשר נוקטים בפעולה מסוימת (או מדיניות מסוימת), יש ליצור 'שוליים של בטיחות' (margin of safety) או 'מרווח ביטחון' על מנת להימנע מתרחיש קשה או בלתי הפיך." (שם, בעמ' 259).

שרגא ושחר מציעים את ההגדרה המסכמת לעיקרון הזהירות המונעת הכוללת:

שלושה יסודות מכוננים: האחד, פוטנציאל לנזק חמור או בלתי הפיך; השני, חוסר ודאות מדעית לקשר בין הפעולה לתוצאה; השלישי הצורך בנקיטת אמצעי זהירות (שם, בעמ' 261).

153. מההגדרות דלעיל עולות גם החובות הנלוות לעקרון הזהירות המונעת כשהאפשרות הקיצונית ביותר היא "הטלת איסור מוחלט וגורף על הפעולה החשודה כבת-סיכון, עד שיוכח כי הפעולה אינה כזו.

אפשרות שנייה מתונה יותר היא הפחתת הפעילות המסוכנת או צמצום מקורות הסיכון" (שרגא ושחר, שם, בעמ' 263).

154. במקרה דנא, מסמך המדיניות מתייחס לעיקרון הזהירות המונעת ואף תואר כאחד מעקרונות היסוד במדיניות למרחב הימי (עמ' 22 למסמך המדיניות). למרבה הצער, התייחסות זו נותרת מן השפה אך החוץ. כאמור, המשך ניצול המרחב הימי לשם הפקת גז ונפט, מהווה סכנה ממשית למערכת אקולוגית רגישה זו. זאת בעיקר לאור הסיכון המרחף מעל המרחב הימי כתוצאה ממשבר האקלים. גם אם חומרת והיקף הסיכון שמציב משבר האקלים אינו ברור, התופעות המתוארות לעיל כמו גם אחרות כבר מתועדות ואינן בגדר השערה.

155. בנסיבות האמורות, גם לפי האפשרות השנייה המתונה, יישום עיקרון הזהירות המונעת מחייב להפחית את הפעילות המסוכנת או לצמצמה. כאשר קיימות חלופות אנרגטיות בדמות מאגרי הגז הפעילים ואנרגייה מתחדשת, היה על מחברי מסמך המדיניות ליישם את העיקרון ולא לעודד ולאפשר המשך חיפוש והפקה של משאבים אלה.

156. אי יישום עיקרון הזהירות המונעת ובחינת החלופות המתחייבת כתוצאה מכך, מצביעה אף היא על חוסר הסבירות הקיצוני של מחברי מסמך המדיניות.

ו. סוף דבר

157. על רקע כל האמור לעיל, נבקש את בית המשפט הנכבד להוציא צו על תנאי כמבוקש.

158. לבסוף נבקש להטיל את הוצאות העותרים על המשיבים, ובכלל זה את הוצאות שכ"ט עורכי דינם.

העתירה נתמכת בתצהיר מנכ"ל עמותת צלול, גב' מאיה יעקבס.


/ב/
עו"ד ד"ר (גיאור) ערן צין


עו"ד חיה ארז

באי-כוח העותרים


עו"ד חגי קלעי

היום, 12 בנובמבר 2020