

הכנסת העשרים וחמש

יוזמים : חברי הכנסת
יוראי להב הרצנו
יאיר לפיד
יסמין פרידמן
סימון דוידסון
אורנה ברביבאי
יואב סגלוביץ'
מתן כהנא
גלעד קריב
אפרת רייטן מרום
מיקי לוי

פ/25/2147

הצעת חוק שמירת הסביבה החופית (בחינה ועדכון של תכניות), התשפ"ג–2023

- מטרה 1. מטרתו של חוק זה היא להבטיח את ההגנה על הסביבה החופית, באמצעות קביעת תקופת זמן שבמהלכה יחויבו מוסדות התכנון בבחינה, תיקון והתאמה של תכניות החלות בתחום הסביבה החופית ואשר נכנסו לתוקף טרם תחילתו של חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד–2004¹ (בחוק זה – חוק שמירת הסביבה החופית).
- הגדרות 2. לכל מונח בחוק זה תהיה המשמעות הנודעת לו בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה–1965² (בחוק זה – חוק התכנון והבנייה), אלא אם כן נאמר במפורש אחרת.
- העברת תכניות לעיון מחדש 3. (א) ועדה מקומית שמרחב התכנון המקומי שלה, כולו או חלקו, הוא בתחום הסביבה החופית, תעביר לוועדה המחוזית, בתוך שישה חודשים מיום תחילתו של חוק זה, את רשימת כל התכניות הישנות שבתחומה; לענין זה, "תכניות ישנות" – תכניות שאושרו לפני מועד כניסתו לתוקף של חוק שמירת הסביבה החופית, החלות, כולן או חלקן, בתחום הסביבה החופית, ואשר ניתן עדיין לתת מכוחן היתרי בנייה.

¹ ס"ח התשס"ד, עמ' 540.

² ס"ח התשכ"ה, עמ' 307.

(ב) הוועדה המחוזית תרכז את התכניות הישנות שהועברו אליה מהוועדות המקומיות שבתחום המחוז, ולאחר שמצאה כי אכן הועברו אליה כל התכניות כנדרש, תעביר אותן לוועדה לשמירת הסביבה החופית (בחוק זה – הוועדה) לעיון מחדש, בתוך שמונה חודשים מיום תחילתו של חוק זה.

בחינה ועיון מחדש 4.

(א) בתוך שנתיים מהמועד שנקבע בסעיף 3(ב), תדון הוועדה, לפי סדרי עדיפות שתקבע, בכל אחת מהתכניות שהועברו אליה לעיון מחדש.

(ב) הוועדה תבחן לגבי כל תכנית אם היא תואמת למטרות חוק שמירת הסביבה החופית ולתכניות גבוהות ממנה בסולם העדיפויות החלות בתחומה; מצאה הוועדה כי התכנית תואמת את החוק והתכניות כאמור, תאשר מחדש את תוקפה של התכנית; מצאה הוועדה כי התכנית אינה תואמת את החוק והתכניות כאמור, תורה לוועדה המחוזית להגיש תכנית חדשה, שתכלול שינויים לתכנית הקיימת ובכלל זה תקבע בה הפחתת זכויות בנייה ושינוי הבינוי בתחומה, הרחקת הבינוי מקו המים או משטחים רגישים, מתן הוראות לשמירה על שטחים בסביבה החופית שהם בעלי חשיבות ציבורית, הסרה או צמצום של חסימת הנוף, הבטחת מעבר וגישה לסביבה החופית, וכל הוראה נדרשת אחרת לצורך התאמת התכנית לחוק ולתכניות כאמור.

(ג) הוראות התוספת השנייה לחוק התכנון והבנייה יחולו על בחינה ועיון מחדש לפי הוראות חוק זה.

(ד) רשימת התכניות שיועברו לעיון מחדש לפי סעיף 3, מועדי הדיונים בוועדה שייקבעו בכל תכנית, והחלטות הוועדה ביחס לכל אחת מהתכניות, יפורסמו באתר האינטרנט של מינהל התכנון במשרד האוצר.

(ה) הוועדה רשאית לקבוע כי עד לתום תקופת הבחינה של תכנית מסוימת כאמור בסעיף קטן (ב), יחולו תנאים שלפיהם יינתנו היתרי בנייה או היתרים לשימוש בקרקע מכוחה של אותה תכנית, או יינתן אישור לתשריט של חלוקת קרקע בתחום אותה תכנית; על קביעת תנאים כאמור יחולו סעיפים 78, 79 ו-97 לחוק התכנון והבנייה, בשינויים המחויבים.

תכנית לניוד זכויות 5.

(א) הורתה הוועדה לוועדה מחוזית להגיש תכנית חדשה, כאמור בסעיף 4(ב), ובהכנת התכנית החדשה יש כדי לפגוע בזכויות במקרקעין שניתנו לפי התכנית הקיימת, רשאית הוועדה המחוזית לקבוע בתכנית החדשה תכנית לניוד זכויות לפי הוראות סעיף זה, וזאת נוסף על כל אמצעי אחר לפי חוק התכנון והבנייה שנועד לפיצוי מי שנפגע מהכנת תכנית חדשה כאמור.

(ב) בתכנית לניוד זכויות תהיה רשאית הוועדה המחוזית להגדיל את השטח הכולל המותר לבנייה במגרש שהוא בבעלותו של מי שנפגע מתכנית חדשה

כאמור בסעיף קטן (א), והמצוי בתחום מרחב התכנון המקומי של הוועדה המחוזית או לאשר בנייה במגרש המצוי בקרקע שהיא מקרקעי ישראל בתחום מרחב התכנון המקומי של הוועדה המחוזית; התכנית תוגש בצירוף חוות דעת שמאית לעניין שווי הזכויות שנפגעו בעקבות הכנת התכנית החדשה ושווי הזכויות שמבקשת התכנית לניוד זכויות להעניק לו במקומן.

(ג) על אף האמור בכל דין, על הקצאת הזכויות שנוידו לטובת מי שנפגעו מהחלטת הוועדה, לפי סעיף זה, לא תחול חובת מכרז.

הוראת שעה 6. תוקפו של חוק זה עד תום חמש שנים מיום תחילתו, אולם, אם הורתה הוועדה על הכנת תכנית חדשה לפי הוראות סעיף 4(ב), ימשיכו לחול על אותה התכנית הוראות חוק זה גם לאחר תום תקופת תוקפו של החוק.

ד ב ר י ה ס ב ר

בחוק שמירת הסביבה החופית, שאושר בשנת 2004, עוגנו על ידי המחוקק עקרונות ההגנה על הסביבה החופית, אוצרות הטבע והמורשת בה, וכן החובה למנוע ולצמצם במידת האפשר פגיעה באלה. ואולם, החוק קבע כי עקרונותיו יחולו רק על תכניות חדשות שאושרו לאחר תחילת החוק, ולא יחולו על תכניות שאושרו ערב תחילתו. כל תכנית שאושרה, עומדת בתוקפה עד שתשונה על ידי תכנית חדשה ממנה. בסביבה החופית, התוצאה היא כי קיימות תכניות ישנות שניתן להוציא מכוחן היתרים והן אינן תואמות את הוראות חוק הסביבה החופית, כך שמימושן מותר בהתאם למצב המשפטי הקיים אולם פגיעתן הצפויה בחוף – רבה.

עניין זה צוין במפורש אף בדוח מבקר המדינה לעניין השמירה על החופים מיום 8 במאי 2013: "לעיתים תכניות אינן תואמות לצרכים החדשים ולראיה התכנונית החדשה, משום שמאז הכנתן חלו שינויים חקיקתיים והתגבשו תובנות חדשות. הדברים נוגעים גם לפיתוח רצועת החוף בישראל, שכן בשנים האחרונות חלו שינויים במדיניות הפיתוח ובחקיקה בנושא, ששיקפו את הרצון להגן על הסביבה החופית". לאור זאת הציע המבקר להקים מנגנון תכנוני של בחינה מחדש של תכניות: "על מוסדות התכנון לקבוע אמות מידה מפורשות בנוגע למשך תקפותה של תכנית מאושרת, וכמו כן עליהם לקבוע אם יש צורך מדי פעם בפעם לחזור ולבחון את מידת תקפותה של תכנית שגובשה לפני שנים, לנוכח השינויים שחלו מאז נקבעה".

אין חולק כי אחד האזורים שבהם יש חשיבות מכרעת לבחינה מחדש של תכניות ישנות הוא רצועת החוף הצרה של מדינת ישראל. כבר כיום רצועת החוף הזמינה לציבור עומדת על 1.5 ס"מ חוף לתושב, ולנוכח הכפלת גידול האוכלוסייה בתוך 30 שנים, צפויה להצטמצם כבמחצית ל-0.8 ס"מ חוף לתושב. מכאן שבאזורים הסמוכים לחוף, שבהם הציבור מבלה, ושחשיבות ההגנה עליהם תלך ותגדל ככל שתגדל הצפיפות במדינת ישראל, חיוני במיוחד להבטיח כי המצב התכנוני יתאם את האינטרס הציבורי – רצועת החוף תישמר זמינה ככל הניתן לטובת הכלל ולטובת הסביבה.

לשם כך, מוצע לקבוע תקופה שייעשה בה מאמץ מרוכז לבחינת כלל התכניות הקיימות שאושרו בסביבה החופית לפני כניסת חוק שמירת הסביבה החופית לתוקף, והתאמתן לעקרונות חוק שמירת הסביבה החופית והתכניות הארציות והמחוזיות הקיימות. מוצע כי הוועדות המחוזיות ירכזו את כל

התכניות הישנות הקיימות בתחומן ויעבירו אותן לבחינת הוועדה לשמירת הסביבה החופית. היות וכמות תכניות אלו היא מוגבלת, ניתן להסתפק לצורך כך בהוראת שעה, תוך קביעת זמנים לאיסוף התכניות הללו על ידי ועדות התכנון המקומיות והמחוזיות (חצי שנה) וקבלת החלטה של הוועדה לשמירת הסביבה החופית בנוגע אליהן (שנתיים). לאחר מכן, ניתן יהיה להמשיך בביצוע אותן תכניות ישנות שהוועדה מצאה כי אינן דורשות התאמה, ואילו לגבי התכניות שלגביהן נמצא כי נדרשת התאמה, הרי שזו תבוצע באמצעות הגשת תכניות חדשות לאותם אזורים, שיגבילו את הבנייה שתוכננה באזורי החוף.

כדי לא לפגוע במידה העולה על הנדרש במי שהתכנית החדשה תפגע בזכויות שניתנו לו במסגרת התכניות הישנות, מוצע לאפשר לקבוע במסגרת התכנית החדשה, תכנית לניוד זכויות – שתאפשר מתן זכויות במגרש אחר במחוז, חלף הזכויות שנפגעו – במגרש אחר הנמצא בבעלותו של מי שנפגע, או במגרש המצוי בקרקע שהיא מקרקעי ישראל. חוות דעת שמאית תבטיח שלבעלי הזכויות יינתנו זכויות שוות ערך כלכלי במקום אחר, וכך הם לא ייפגעו, בעוד שכלל הציבור ייצא נשכר.

הצעת החוק נוסחה בסיוע המחלקה המשפטית של עמותת "אדם טבע ודין".

הצעות חוק דומות בעיקרן הונחו על שולחן הכנסת התשע-עשרה על ידי חבר הכנסת ניצן הורוביץ וקבוצת חברי הכנסת (פ/19/715) ועל ידי חבר הכנסת דב חנין וקבוצת חברי הכנסת (פ/19/2165 ; 150/19 ; 1089/19), על שולחן הכנסת העשרים על ידי חבר הכנסת דב חנין (פ/20/536 ; פ/20/4558), על ידי חבר הכנסת דב חנין וקבוצת חברי הכנסת (פ/20/3422), על ידי חברת הכנסת תמר זנדברג (פ/20/4610) ועל ידי חברת הכנסת תמר זנדברג וקבוצת חברי הכנסת (פ/20/26) ועל שולחן הכנסת העשרים ושתיים על ידי חברת הכנסת סתיו שפיר וקבוצת חברי הכנסת (פ/22/356).

הצעת חוק זהה הונחה על שולחן הכנסת העשרים וארבע על ידי חבר הכנסת אלון טל וקבוצת חברי הכנסת (פ/24/2518).

הצעת החוק זהה לפ/24/2518 ולפיכך לא נבדקה מחדש על ידי הלשכה המשפטית של הכנסת.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
ח' בשבט התשפ"ג (30.01.2023)