

בפני המועצה הארצית לתכנון ולבניה

ערר _____

תכנית מס' 603-0219899 – מתחם למלונאות, מסחר ומגורים בחוף לידו - אשדוד

בעניין שבין:

1. הפורום הציבורי לאיכות הסביבה (ע"ר)

ע"י ב"כ עו"ד יותם שלמה, מהקליניקה לרגולציה סביבתית
אוניברסיטת בר אילן, רמת גן
טלפון/ פקס : 03-5318814

העוררת

לבין:

2. הועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז דרום

מרחוב התקווה 4, באר שבע מיקוד 8489312
טלפון : 08-6263820 ; פקס : 08-6263797

3. הועדה המקומית אשדוד

רח' הגדוד העברי 10, ת.ד. 28, אשדוד.
טלפון : 08-8545003 ; פקס : 08-8545026

4. חוף לידו אשדוד (2004) בע"מ

מרח' יגאל אלון 65, תל אביב-יפו
טלפון 03-5612055 ; פקס 03-5612456
eric@gabaygroup.com

המשיבות

כתב ערר

מוגש בזאת ערר למועצה הארצית לתכנון ובניה לפי סעיף 110 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה – 1965 (להלן: "חוק התכנון והבניה"). ערר זה מוגש נגד החלטתה של הועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז דרום המכריעה כי יש לאשר את תכנית מס' 603-0219899 – מתחם למלונאות, מסחר ומגורים בחוף לידו – אשדוד, מיום 5.11.2017 (להלן: "התוכנית") (להלן: "ההחלטה"). הערר מוגש לאחר מתן רשות לערור בפני המועצה הארצית לתכנון ולבניה, אשר ניתן ביום 29 בנובמבר 2017.

ועדת הערר הנכבדה מתבקשת בזאת לקבל את הערר ולהורות על ביטול תכנית מס' 603-0219899 – מתחם למלונאות, מסחר ומגורים בחוף לידו – אשדוד והכל מן הנימוקים התכנוניים והמשפטיים המפורטים בערר זה. **ואלה נימוקי הערר:**

תיאור התכנית

1. עניינה של התוכנית הינו שינוי ייעוד הקרקע מיעוד למלונאות ונופש לייעודי קרקע מעורבים : מגורים ותיירות, והקמת שני מבנים, במזרחי מגדל למגורים בן 14 קומות מעל ל-5 קומות חניון וקומת לובי ומסחר גבוהה, ובמערב מלון בן 2 אגפים מדורגים בקומות העליונות, בני שמונה קומות מעל קומת לובי ושלוש קומות מרתף. תכנית זו, הכוללת בנייה למגורים, מצויה בתחום 300 מטרים מקו החוף, שטח המוגדר כ"סביבה חופית" על הגדרתה בחוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004.

השתלשלות העניינים

2. התכנית הוגשה כ"תכנית מפורטת 1199" לוועדה המקומית לתכנון ולבניה אשדוד (להלן: "הועדה המקומית"). ביום 22.8.12 דנה הועדה המקומית בתוכנית ובסיומה החליטה הועדה להמליץ בפני הועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מחוז דרום (להלן: "הועדה המחוזית") על הפקדת התכנית בכפוף לתנאים שנקבעו בהחלטה. ביום 22.5.14 הוגשה התכנית לוועדה המחוזית. בדיון בוועדה המחוזית ביום 23.11.15 החליטה הועדה להפקיד את התכנית בתנאים, בהם קבלת אישור לתכנית מאת הועדה לשמירה על הסביבה החופית (להלן: "הולחוף") ומאת הועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים (להלן: "הולנת"ע"). ביום 30.11.16 התכנסה מליאת הולחוף ואישרה את התכנית. ביום 10.01.17 דנה הולנת"ע בתכנית והחליטה לאשר שינוי גבולות יעודים משטח ציבורי פתוח (שצ"פ) לשטח ישוב.¹
3. לאחר הפקדת התכנית, הוגשה התנגדות מטעם העוררת בה תמכו עשרות תושבי אשדוד וכן הוגשו התנגדויות מטעם ארגונים סביבתיים, אדם טבע ודין והפורום לשמירה על החופים, ומטעם תושבי רובע א', השכונה המזרחית לתוכנית. ההתנגדויות לתוכנית נבעו, בין היתר, מהנימוקים הבאים:
- א. התכנית מאפשרת בניית מגורים בסביבה החופית.
 - ב. התכנית סותרת את חזון ראש העיר "עם הפנים אל הים" ואת התחייבותו במסגרת "האמנה להגנת החוף" למנוע בנייה חוסמת נוף ואוויר בקו החוף.
 - ג. הפרויקט הוא הבניין הגבוה ביותר באזור עם 800% בנייה לעומת התוכנית הקיימת.
 - ד. תוכנית בנסיבות דומות נדחתה.
 - ה. התוכנית סותרת עקרונות של שמירה על הסביבה החופית כפי שהותוו על ידי רשויות שונות.
 - ו. לא התקיימו הליכי שיתוף ציבור.
 - ז. התכנית מאפשרת הוספת מגורים על מנת להצדיק כלכלית פרויקט מלונאות שאינו דרוש כיום באשדוד.
4. לאחר שקילת ההתנגדויות, ביום 5.11.17, החליטה הועדה המחוזית לדחותן, בין היתר, מהטעמים הבאים:
- א. הטענות נשקלו בוועדה לשמירה על הסביבה החופית והתכנית אושרה בכל זאת. (סעיף א' 1 להחלטה).

¹ לפירוט השתלשלות העניינים ראו תגובה להתנגדויות מיום 06.09.17 מטעם המשיבה 4, מגישת התוכנית, עמ' 4-7, נספח 4 בערר זה.

- ב. יש לעודד בניית בתי מלון באשדוד וכי בניית מלון ללא שילוב עם מגורים אינה כלכלית (סעיפים א' 2, 9 ו-13 להחלטה).
- ג. התכנית היא ראויה והיא אינה סותרת את חזון העיר "עם הפנים לים" שכן התוכנית הינה בקנה אחד עם התוכנית האסטרטגית לחופי אשדוד ועם עקרונות טיוטת התוכנית הכוללת לאשדוד (א' 3, 5 להחלטה).
- ד. הנחיות בעניין בנייה בחופים ובנייה לגובה נשקלו (א' 4 להחלטה).
- ה. אין פגם בעניין שיתוף הציבור (א' 15 להחלטה).
5. ביום 20.11.17 נשלחה לוועדה המחוזית בקשת רשות ערר אשר ידון בפני המועצה הארצית לתכנון ולבניה. רשות להגיש ערר ניתנה ביום 29.11.17.

מצורפים:

- הוראות התוכנית כפי שאושרה על ידי הוועדה המחוזית, נספח 1;
- התנגדות העוררת, נספח 2;
- התנגדות אדם טבע ודין, נספח 3;
- תגובת המשיבה 4 להתנגדות לתוכנית (ללא נספחים), נספח 4;
- החלטת הוועדה המחוזית מיום 5.11.2017, נספח 5;

עיקרי הערר

6. ראשית, נבקש לסקור את הערכים הכלליים המנחים רשויות תכנון בבואכם לאשר תוכניות בסביבה החופית. הראשון הוא **הערך של השמירה על חופי היום התיכון וחשיבותו, מטעמים חברתיים, נופיים וסביבתיים**. חוף הים הוא משאב ציבורי מוגבל שיש להותירו לטובת כלל הציבור. הכרה בעניין זה ניתן למצוא בתכניות המתאר הארציות שהוכנו בעניין ובחקיקת חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004. השני הוא **תכלית תכנון מרחבי – פיתוח בר קיימא, הנועד לקבוע את המדיניות הראויה להתפתחות הפיזית של מרחבי השטח בתחומה בהווה ובעתיד**, תוך ראייה רחבה של צרכי הפרט והחברה לטווח קרוב ורחוק כאחד.
7. **לאור אלו, אנו סבורים שיש לשקול מחדש את אישור התוכנית מן הנימוקים העקרוניים שלהלן:**
- 7.1. מדובר בתכנית המציעה בינוי בהיקף ובגובה משמעותיים בחזית הראשונה בפועל אל החוף.
- 7.2. מדובר בתוכנית המאפשרת בניית מגורים במרחק של פחות מ-300 מטרים מקו החוף.
- 7.3. הוועדה העניקה משקל רב מידי לשיקולים שאינם שמירה על הסביבה החופית. השיקול הבלעדי של מתן תמיכה כלכלית לבניית מלון לא יכול לגבור על כלל השיקולים התכנוניים-סביבתיים.
- 7.4. לא ניתן להצדיק פגיעה בסביבה החופית בתוכנית נקודתית. תוכניות שאינן סטטוטוריות לא יכולות להצדיק פגיעה כאמור. כמו כן, בניגוד לקביעת הוועדה, התוכנית סותרת עקרונות בתוכנית האסטרטגית.

7.5. בעקבות תיקון 1 לתמ"א 35 השתנה מעמדו של שיתוף ציבור. אין זה ראוי לאשר תוכניות ללא קיום שיתוף ציבור.

הטיעון התכנוני והמשפטי

א. הערך של השמירה על חופי הים התיכון וחשיבותו:

8. חופי הים התיכון הינם משאב יקר ערך, מוגבל ובעל ביקוש עצום. רצועת חוף הים התיכון היא באורך 170 ק"מ, מתוכם 18 ק"מ של חופים מוכרזים. מהציבור נגרעו, במהלך השנים, חופים לטובת מערכת הביטחון, הנמלים, מרינות, תשתיות מלונות ובתי מגורים.²
9. על חשיבות השמירה על חוף הים כמשאב ציבורי עמדה כב' השופטת (לימים הנשיאה) ד' ביניש בע"א 1054/98 חוף הכרמל נ' עמותת אדם טבע ודין, פ"ד נו (3) 385, 411 2002, (להלן: "פס"ד חוף הכרמל"):

"הנה-כי-כן, שאלת שימור החופים והבטחת זכויות השימוש בהם לציבור הרחב העסיקה ומעסיקה לא מעט את המחוקקים ואת בתי-המשפט בשיטות המשפט השונות. אין לנו אלא להוסיף כי במציאות שלנו שאלת שימור החופים והגישה אליהם מקבלת משנה חשיבות נוכח הצורך לשמר את המעט שנותר מחופי ארצנו שהפכו במהירות למשאב נדיר המנוצל באופן מוגבר ולא תמיד לטובת כלל הציבור".

(לסקירה מלאה ורחבה של פסקי הדין הדנים בחשיבות השמירה על חופי הים התיכון ראה עת"מ 27857-04-14 הפורום לשמירה על החופים נ' הועדה המקומית לתו"ב בת-ים, עמ' 17-18; להלן: "פס"ד בת ים").

10. הוראות תמ"א 13 קובעות במפורש שיש להגביל את השימושים לצרכי ציבור בלבד:
- "מסעיף המטרות הנ"ל (סעיף 4 לתמ"א 13, י.ש) עולות שתי מגמות מרכזיות: האחת, שימור מרבי של חוף הים כמשאב טבעי על-ידי מניעת כל שימוש שאינו דורש את קירבת חוף; השנייה, שימוש בחוף הים ליעודים ציבוריים ומניעת שימוש באזור החוף לשימושים פרטיים בלבד, כגון מגורים". (הדגשה שלי, י.ש)
- פס"ד חוף הכרמל, 409.

11. תמ"א 35 מפרטת את התנאים שצריכים להתקיים על מנת להפקיד תכנית מתאר מחוזית לתוספת שטח לפיתוח במרקם חופי וקובעת כי על תכניות בתחום רצועת החוף לשמור, ככל האפשר, על גישה סבירה לחופים פתוחים לציבור, להתייחס לזיקה בין הבינוי המוצע לבין החוף והים וכי יש להגיש למוסד התכנון תסקיר השפעה על הסביבה.

12. החוק המרכזי ביותר העוסק בשמירה על החופים הוא כמובן מטרות חוק השמירת הסביבה החופית, תשס"ד-2004, שמכוחו הוקמה הולחו"ף, הן:

² ראו "שמירה על סביבת הים והחופים", המשרד להגנת הסביבה, 2009; "השמירה על הסביבה החופית בישראל" מרכז מחקר ומידע בכנסת, 2013.

- (1) להגן על הסביבה החופית ואוצרות הטבע והמורשת שבה, לשקמם ולשמרם 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.

ב. תכלית תכנון מרחבי – פיתוח בר קיימא:

13. על חשיבות תכלית התכנון עמד בית המשפט העליון בעע"מ 2528/02 **ועדת ערר מחוזית - מחוז המרכז נ' פז חברת נפט בע"מ** (פורסם בנבו, 18.06.2008) בקבעו כי:

"תכליתו העיקרית של התכנון במדינה מודרנית היא לקבוע את המדיניות הראויה להתפתחות הפיזית של מרחבי השטח בתחומה בהווה ובעתיד, תוך ראייה רחבה של צרכי הפרט והחברה לטווח קצר ורחוק כאחד".

14. מבקר המדינה עמד על החשיבות של פיתוח חופים לאור עקרונות פיתוח בר קיימא:

"חוף הים הוא משאב ציבורי מוגבל שיש לנצלו לטובת הציבור, ולפיכך יש לבחון אם ההשפעות ארוכות הטווח של התכניות החלות על שטח זה עולות בקנה אחד עם האינטרסים של כלל האוכלוסייה לרבות צורכי הדורות הבאים".³

15. גישה זו אף אומצה בספרות:

"העיקרון של פיתוח בר קיימא, נשען, אם כך, על תפיסה כפולה של צדק, המבקשת לעשות צדק הן עם הדורות הבאים והן עם הדורות הנוכחיים".⁴

ועוד:

"מקובל לראות בתכנון מרחבי כלי להגשמת צדק סביבתי וחלוקתי. כך ככלל, כך בפרט שעה שמדובר בשטחים ציבוריים ובפרט בחוף הים שהוא משאב ציבורי ייחודי".⁵

16. יש לבחון את התוכנית לאור תכליותיו של עיקרון פיתוח בר קיימא. יישום עיקרון זה על התכנית הנדונה יביא לידי הגברת מיצוי הערכים הסביבתיים המהותיים והאינטגרליים הן בהיבט התוך דורי והן בהיבט הבין דורי. לאחר שעמדנו על ערכם העצום וחשיבות השמירה

³ דוח מבקר המדינה, "הקמת כפר נופש בחוף פלמחים" 2009.

⁴ דפנה ברק-ארוז ואורן פרז, "תכנון במקרקעי ישראל: לקראת פיתוח בר קיימא" משפט וממשל ז', 867, 892 (תשס"ד-ה', 2004)

⁵ דניאל פיש, "צדק סביבתי בישראל: המפגש בין דיני זכויות האדם ודיני איכות הסביבה", משפט וממשל ז', 911 (תשס"ד-ה')

על חופי הים התיכון, ניתן להבין בנקל את הערך המוסף אשר בדבר פיתוח בר קיימא לאורך הים התיכון. אדם טבע ודין עמדו על כך בהתנגדותם לתוכנית בציינם כי חוסר ההתחשבות בעקרון זה יביא בין היתר לכדי חסימת זרימת אוויר (בריזה) מהים לעיר, ויצירת מערבולות אוויר בעורף החומה הבנויה, מחסום ויזואלי מכיוון העיר לים והצללה מזרחית לתכנית, העברה פיזית של הנכס הציבורי מטבעו, של המתחם בו מתקיים המפגש עיר-ים, לרשות מעטים ועוד.⁶

ג. פגמים בהחלטה לאשר את התוכנית:

17. מדובר בתוכנית המאפשרת בניית מגורים במרחק של פחות מ-300 מטרים מקו החוף. בראשם של העקרונות לשמירה על החופים עומד עיקרון צמצום הפגיעה בסביבה החופית דהיינו, צמצום הפגיעה ע"י תכניות בנייה שאינן לצורכי ציבור בתחום ה-300 מטר מקו החוף ובפרט בנייה לצרכי מגורים. בניית מגורים בסביבה החופית מהווה חריגה מעקרונות תכנוניים אותם עיגן המחוקק בחוק השמירה על הסביבה החופית, תשס"ד-2004. הולחו"ף נתנה את אישורה לתכנית חרף העובדה כי מגדל המגורים נמצא בחלקו בתוך תחום ה-300 מטרים. אישור התוכנית יהווה בעתיד מקור עליו תשענה ותסתמכנה חברות בנייה אחרות, אשר יבקשו לבצע פרויקטים דומים בשטחים הסמוכים לשטח התוכנית בפרט, ובאזור החוף בכלל.

18. משרד התיירות עצמו מציין שמדובר ב"רף גבוה של פרופורציות בין מגורים למלונאות" שלא היה מאושר בתוכנית אחרת. ההצדקה הייתה שאשדוד היא לא תל אביב.⁷ עם כל הכבוד לעמדת משרד התיירות רוב החופים אינם בתל אביב. לא יתכן שכל בכל בניית מלונאות מחוץ לתל אביב ישולבו מגורים - ברף הגבוה של יחס בין מגורים ומלונאות.

19. אישור התוכנית יהווה צעד ראשון במדרון חלקלק של בניית מגדלי מגורים ומלונות גבוהים לאורך החופים באשדוד ואף בעיירות חוף אחרות בישראל. אישור זה יוביל ל-"פיתוח זוחל" של מגדלים, כולל מגדלי מגורים בסביבה החופית.

20. החשש של המתנגדים למדרון חלקלק, אף זוכה לחיזוק מדבריה של מנהלת מחלקת תכנון עיר "שיש לנו עוד פרויקטים של מלונאות המבקשים לעשות מגורים".⁸

21. מדובר בתכנית המאפשרת בינוי בהיקף ובגובה משמעותיים בחזית הראשונה בפועל אל החוף. הועדה המחוזית והולחו"ף נתנה את אישורה לתוכנית, בין היתר, מהנימוק כי הוצגה התאמת מבנה המלונאות לגובה המבנים הקיימים והמתוכננים לאורך רחוב הטיילת.⁹

22. ראשית, יצוין כי הבניינים רבי הקומות מדרום וממזרח לשטח התכנית (פרויקט מגדלי הדקל), שבגינם טוען היזם כי התכנית איננה חריגה לסביבתה, נבנו לאחר צורך דחוף בביצוע פרויקט פינוי-בינוי בשורה של בניינים ישנים ומתפוררים. כמו כן, המבנים נבנו לאורך שדרה מרכזית ולא בתחום הסביבה החופית.

23. שנית, לא בכדי קבעה הוועדה הממיינת להולחו"ף כי התוכנית מציעה בינוי הגבוה ביחס לסביבתו בחזית הראשונה לחוף.¹⁰

⁶ לפירוט והרחבה באשר לפוטנציאל הפגיעה ראה התנגדות לתכנית מיום 11.05.17 מטעם "אדם טבע ודין", עמ' 4-2.

⁷ תמליל הדיון בולחו"ף, ישיבה מס' 123, 30.06.2016, עמ' 78.

⁸ תמליל וועדת משנה להתנגדויות, עמ' 99.

⁹ ראו תגובת היזמית, נספח 4, סעיפים 87 ו-88.

¹⁰ ראו החלטות, ישיבת ממיינת הולחו"ף מס' 121 מיום 13.4.2016.

24. **התוכנית היא תוכנית נקודתית:** מספר מתנגדים הצביעו על כך ששינוי באופי הסביבה החופית צריך להיעשות בהתאם לתוכנית כוללת **מאושרת**.¹¹
25. **הוועדה המחוזית התייחסה באופן שגוי לתוכניות לא-סטטוטוריות.** הוועדה המחוזית אומנם מתייחסת באופן נרחב לתוכנית המתאר הכוללת ולתוכנית האסטרטגית לטיילת אשדוד (ראו סעיפים א' 3, 4, 5 ו-15 להחלטה). בנימוקי ההחלטות, התאמה לתוכניות אלו היא אשר מצדיקה את הבנייה בגבהים אשר מאושרים בתוכנית. אולם, למעשה בדיוני הוועדה, הדיון בתוכניות הללו היה דל ומוגבל בשל העובדה שהן אינן סטטוטוריות.¹² כמו כן, התוכנית הכוללת טרם אושרה, ובעיצובה התקיימו הליכי שיתוף ציבורי נקודתיים בלבד ולא התקיים הליך פתוח ורחב.¹³
26. **הליכי שיתוף ציבור לא התקיימו באופן מספק.** בעקבות תיקון 1 לתמ"א 35 השתנה מעמדו של שיתוף ציבור. הוא אומנם לא מחייב באופן נוקשה ומעמדו שונה מעמדה של התנגדות, אבל לגישתנו, כיום יש להצדיק מדוע הוא לא התקיים. פרשנות אחרת תרוקן את התיקון מכל משמעות. הדבר חמור במיוחד שכן מדובר הן בהעדר שיתוף ציבור בתוכנית עצמה והן היעדר שיתוף ציבור ראוי בתוכניות הלא-סטטוטוריות עליהן מבקשת התוכנית להישען.
27. **אף אם נבחן את תוכן של התוכניות הנ"ל, נגלה קשיים באישור התוכנית.**
28. על פי טיוטת התכנית הכוללת, תתאפשר בניית מגדלים בגובה של עד 16 קומות יוצרת חסימת נגישות הצפייה לנוף החופי בדמות "חומות" הנוצרות בשל בניית מגדלים רבי קומות. באופן זה יוסתר הנוף החופי לשכונת המגורים שמצויה מאחורי שטח התכנית. ישנם שיקולים כבדי משקל להתנגד להיבט זה של התוכנית. הסתמכות על התוכנית הכוללת בשביל לאשר את הלבנה הראשונה בחומה, תהווה קביעת עובדות בשטח לפני שהתקיימו הליכים לאישור התוכנית הבוחנים באופן מלא את השפעות החומה.
- ראו מצגת **"תוכנית מתאר חדשה לאשדוד"**, עמ' 32, מצורף כנספח 6.
29. יתר על כן, **הנתונים עליהם מדברת התוכנית האסטרטגית מצביעי באופן מובהק על כך שהתוכנית חורגת מהגבהים של מבנים באזור.** התוכנית האסטרטגית לחופי אשדוד התייחסה לבנייה של **שש קומות בקו החוף הצפוני של אשדוד, מזרחית לכביש**. בנייה של 14 קומות מהווה חריגה משמעותית מקביעה זו. הוועדה הופנתה לעמודים הרלוונטיים אולם התעלמה מכך שכן מדובר בתוכנית לא סטטוטורית.¹⁴
- ראו עמ' 26 לתוכנית האסטרטגית המצורף כנספח 7.
30. היבט אחר של התוכנית האסטרטגית אף הוא מציב קשיים לתוכנית. מול החלקה נשוא התכנית מתקיים השוק של אשדוד. בתוכנית האסטרטגית השוק עתיד להיות מוסט דרומה.¹⁵ יוצא אפוא, כי התכנית תהווה קו ראשון בפועל אל החוף. היות וכל הנמצא בין התוכנית לקו החוף הם כביש ומגרש חנייה יש לנהוג בשטח התוכנית בזהירות של "קו ראשון".

¹¹ ראו את דבריו של עו"ד אלי בן ארי מאדם טבע ודין, עמ' 62-60 לתמליל הדיון בוועדה משנה להתנגדויות, הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז דרום מיום 11.9.2017 (להלן: "תמליל וועדת משנה להתנגדויות").

¹² ראו עמ' 114-110 ל תמליל וועדת משנה להתנגדויות.

¹³ ראו באתר עיריית אשדוד **"מפגשי שיתוף ציבור"**

¹⁴ ראו עמ' 113, תמליל וועדת משנה להתנגדויות.

¹⁵ ראו תמליל הדיון בולחוי"ף מיום 29.6.16, בעמ' 97.

31. בנייה זו הינה בניגוד להנחיות ה- "מדריך לתכנון סביבתי, הטמעת היבטים סביבתיים בהליכי תכנון", 2015 של המשרד להגנת הסביבה.¹⁶ הוועדה שגתה בכך שקבעה שעקרונות אלו נשקלו כדרוש. (סעיף א' 4 להחלטה). קביעת הוועדה כי השיקולים נשקלו נשענת על התוכנית הכוללת. כפי שצינו לעיל, הישענות זו לא נכונה תכנונית ומשפטית. כמו כן, היזם עצמו לא סתר מעולם את הטענה שמדובר בבנייה בניגוד להנחיות אלא הסתפק בטענה שההנחיות לא מחייבות ושניתן אישור הולח"ף.¹⁷

32. והוועדה המחוזית והולח"ף נתנו משקל רב לקידום התיירות על פני שמירה על הסביבה החופית. הולח"ף נתנה את אישורה לתוכנית, בין היתר, מהנימוק כי לפרויקט, בו תומך משרד התיירות, היתכנות כלכלית רק בשילוב מגורים. משרד התיירות מודע לכך שעלות ההקמה הישירה של מלון בלי הוצאות נלוות ובלו קרקע, היא כמעט כפולה מהשווי של היחידה המלונאית. כדי להקים מלון נכון להיום, מענק משרד התיירות לא מספיק, ויש צורך גם בסבסוד נוסף. זו הסיבה לבקשת הזכויות הנוספות למגורים ומסחר.¹⁸

33. פגם זה חמור במיוחד בהחלטת הולח"ף. באיזון שבין מכלול השיקולים העומדים לנגד עיני הולח"ף, מן הראוי כי משקלם היחסי של שיקולים שאינם שיקולים סביבתיים, ובכלל זה השיקול של פיתוח תיירותי, יהא נמוך, זאת בהשוואה לשיקול של שמירה על הסביבה החופית למטרות ציבוריות. הולח"ף הוקמה מתוקף חוק השמירה על הסביבה החופית, תשס"ד-2004, במטרה להגן על הערך של שמירה על הסביבה החופית. לפיכך, עליה להעניק משקל רב יותר לשיקולים הסביבתיים-תכנוניים אל מול שיקולים שאינם לא סביבתיים ולא תכנוניים.¹⁹

34. הצדקת בניין מגורים בתחום הסביבה החופית באמצעות קידום תיירות אף שגויה לגופה בנסיבות העניין. לאורך החוף באשדוד ישנם מספר בתי מלון אשר נועדו תחילה למלונאות, אולם בהיעדר ביקוש למלונאות באזור נאלצו להסב את חדרי המלון למגורים או להותיר את המלון ריק ונטוש בחלקו. דוגמאות לכך הינם מלון מדיטרנה, מלון אורלי ומלון אשדוד בי"א.²⁰

חוות דעת מומחה- התנגדות לתב"ע בהפקדה מספר 0219899-603, אשר הומצאה לידי הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז הדרום במסגרת התנגדות תושבי רובע א'. עמ' 8-9 מצורפים כנספח 8.

35. לא מן הנמנע כי מלון זה יתווסף כהרף עין לרשימה כואבת זו של מלונות אשר הוסבו למטרות אחרות שלא לשמן הוקמו, שהרי לא חל כל שינוי משמעותי בביקוש התיירותי בעיר. לפיכך, טענת היועץ המלונאי ליזם כי בענף המלונאות ההיצע הוא זה שיוצר את הביקוש איננה עומדת במבחן המציאות, שהרי מלונות שנבנו בסביבת התוכנית לא יצרו ביקוש נוסף למלונות כלל ועיקר.²¹ אם כן, ההיפך הוא הנכון, שכן הם עומדים ריקם. ברור ונהיר כי אם אין צורך במלון גבוה באזור זה הרי שאין צורך במגדל רב קומות שיצדיקו כלכלית. למעשה, היזם עצמו טוען שיש כבר היום ביקוש למלונאות באשדוד.²²

¹⁶ סעיף 10 להתנגדות העוררת, נספח 1.

¹⁷ סעיף 110 לתגובת יזמית התוכנית, נספח 4 ועמ' 116 לתמליל וועדת משנה להתנגדויות.

¹⁸ תמליל דיון בולח"ף ישיבה מס' 123, 30.6.2016, עמ' 65.

¹⁹ ראו לעניין זה החלטת ועדת המשנה לעררים בערר מ-5 דורי נ' הולח"ף, עמ' 25-28.

²⁰ ראו גם עמ' 65-66 ועמ' 96 תמליל וועדת משנה להתנגדויות.

²¹ ראו תמליל דיון ועדת משנה להתנגדויות מיום 11.9.17, בעמ' 119.

²² תמליל וועדת משנה להתנגדויות, עמ' 119-120.

36. זאת ועוד, וועדות התכנון נשענו על קביעת משרד התיירות שישנו צורך בבנייה מלונאית. עם זאת, חישובי הרווחיות יצאו מנקודת הנחה שיינתן מענק לזם. לעומת זאת, עמדת משרד התיירות הייתה שהוספת מגורים לתוכנית עלולה לבוא על חשבון מענק. סתירה זו לא הוסברה.²³

דיון במשרד התיירות, נספח ז' לתגובת מגישת התוכנית להתנגדויות מיום 6.9.2017, מצורף כנספח 9.

37. באשדוד הוקמו בהצלחה מלונאות ללא שילוב מגורים – מלון ליאונרדו ומלון ווסט שהוקם לפני כשלוש שנים. אף הוקם מלון בוטיק בגובה של שתי קומות מול רובע י"א.²⁴ די בכך בכדי לערער על ההצדקה של בנייה למגורים בסביבה החופית. לא היזם, לא הוועדה המקומית ולא הוועדה המחוזית הציגו טעמים לכך שבמקרה של התוכנית נשוא ערר הצורך הכלכלי שונה. במיוחד לאור העובדה שישנה אפשרות לקבל מענק לבניית מלונאות רגילה באשדוד.

סיכום

38. העדפת היזם להוסיף בניית מגורים על פני ההליך של בקשת מענק ממשרד התיירות אינה שיקול תכנוני, אינה תכנון סביבתי והיא מהווה את השיקול היחיד שהכריע לטובת הקמת מבנה מגורים בתחום הסביבה החופית. בשום שלב, לא נטען על ידי אף אחד מהגורמים שיש צורך בהקמת מגורים באזור זה לשמם. לא יתכן ששיקול יחיד זה ייגובר על שיקולים כבדי משקל – הגבלת הבנייה לגובה ומניעת בנייה למגורים בסביבה החופית.

39. הוועדה המחוזית שגתה בכך שדחתה את התנגדות העוררת. היה על הוועדה להפעיל את שיקול דעתה העצמאי ולבחון את הטענות לגופן.

40. ועדת הערר הנכבדה מתבקשת בזאת לקבל את הערר ולקבוע כי התוכנית בטלה.

ב"כ העוררת

עו"ד יותם שלמה

מנהל הקליניקה לרנגולציה סביבתית

הערר נכתב בעזרתם של הסטודנטים לילך מיכלשטיין ומתן שחר מהקליניקה לרנגולציה סביבתית

²³ ראו עמדת משרד התיירות, נספח 9, למול עמי 65-66 לתמליל הוולחוף 10.6.2016.
²⁴ ראו דבריה של מנהלת מחלקת תכנון עיר, תמליל וועדת משנה להתנגדויות, עמי 96.