



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

28 ביולי 2003

51

כ"ח בתמוז התשס"ג

עמוד

604 הצעת חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ג-2003

הצעת חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ג-2003

- מטות** 1. מטרת חוק זה הן:
- (1) להגן על הסביבה החופית ואוצרותיה הטבעיים, לשקם ולשמרם כמשאב טבע בעל ערך ייחודי וכן לצמצם ולמנוע את הפגיעה בהם;
 - (2) לשמור את תחום חוף הים והחול החופי לתועלת ולהנאת הציבור לרבות הדרויות הבאים;
 - (3) לקבוע עקרונות והגבלות לניהול, לפיתוח ולשימוש בני קיימא של תחום חוף הים.
- הגדרות** 2. בחוק זה –
- "חול חופי" – חול לא מיוצב המצוי בתחום חוף הים;
- "חוק התכנון והבניה" – חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965¹;
- "חוק שמירת הניקיון" – חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984²;
- "חוק גנים לאומיים" – חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998³;
- "יום התחילה" – יום תחילתו של חוק זה;
- "מיתקן ביטחוני" – כהגדרתו בסעיף 159 לחוק התכנון והבניה;
- "נמל" – כמשמעותו בפקודת הנמלים [נוסח חדש], התשל"א-1971⁴;
- "סביבה חופית" – תחום חוף הים, לרבות: ביבשה – פני הקרקע ותת הקרקע, בים – קרקעית הים ותת הקרקעית, וכן משאבי הטבע והנוף, וערכי הטבע שבהם ומעליהם;

דברי הסבר

סעיף 1 כללי חוף הים הוא משאב טבע ייחודי בעל חשיבות לכלל הציבור, הנחשב בישראל, כמו בשאר העולם, משאב בעל ערך מיוחד. הסביבה החופית ומשאבי הטבע המצויים בה משמשים את הציבור למטרות פנאי ונופש, ומהווים "ריאה ירוקה" של המדינה כולה.

סעיף 2 רצועת החוף של ישראל לאורך חופי הים התיכון עשירה במיוחד במגוון ערכי טבע ונוף, שהם חלק חשוב של נכסי המדינה ותושביה, ובעלי משמעות ערכית וכלכלית בתחומים רבים, ובכלל זה בתחום התיירות.

כדי למנוע פגיעה בלתי הפיכה במשאבי החוף, מוצע לקבוע בחקיקה הוראות האוסרות פגיעה בסביבה החופית והמסדירות את הפעילויות והשימושים המותרים בהם באופן שיבטיח שימור משאבי החוף להנאת ולתועלת הדור הזה והדורות הבאים, בין השאר, בדרך של קביעת השיקולים המנחים שעל רשויות

המדינה לשקול בבואן להתיר שימוש או פעילות בתחום חוף הים.

יצוין כי הצעת חוק פרטית באותו ענין עברה בכנסת ה-15 בקריאה ראשונה (ר' הצעות חוק התשס"ב, עמ' 962).

סעיף 2 להגדרה "חול חופי" – החול החופי הוא החול המצוי בתחום חוף הים. החול שבמערכת החוף אינו מקובע במקומו, אלא נמצא בתנועה מתמדת לאורך החוף, בעיקר על ידי פעילות הגלים בסערות החורף, המסיעות כמות גדולה של חול לאורך החופים. החול החופי מוזן לחופים ונגרע מהם במערכת דינמית.

להגדרה "סביבה חופית" – ההגדרה המוצעת מתייחסת לתחום חוף הים, לרבות פני הקרקע ותת הקרקע ביבשה, כמו גם לקרקעית הים ולתת הקרקעית, ומה שמעליהם ומתחתם, כולל: מערכות החי, הצימח וערכי הטבע והנוף שבחוף הים.

¹ ס"ח התשכ"ה, עמ' 307.

² ס"ח התשמ"ד, עמ' 142.

³ ס"ח התשנ"ח, עמ' 202.

⁴ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 20, עמ' 443.

"ערך טבע" – כהגדרתו בחוק גנים לאומיים;

"פגיעה בסביבה החופית" – פעולה של אדם, לרבות כל אחת מאלה, הגורמת לשינוי ניכר במהלך ההתפתחות הטבעית 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 והיבשה ושינויו;
- (4) פגיעה כזרימה ובתנועה הטבעית של החול החופי ומי הים;
- (5) גרימת סיכון או נזק לאזורי מחיה של מיני צומח או בעלי חיים, ולרבייתם בסביבה החופית;

"קו החוף" – קו הנמשך לאורך הים בגובה 1.5 מטרים מעל גובה פני הים הממוצע, ואם הוגדר בקואורדינטות על ידי המרכז למיפוי ישראל קו חוף אחר – הקו שהוגדר כאמור ופורסם ברשומות;

"שטח סגור" – שטח הסגור בצו סגירה לפי תקנה 125 לתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945⁵ (בחוק זה – תקנות ההגנה);

"תחום חוף הים" – רצועה לאורך חופי הים התיכון הנמצאת ביבשה ובים, ואשר תחומה הוא כמפורט להלן:

- (1) בתחום שמקו החוף לכיוון היבשה – עד למרחק של 300 מטרים לכיוון היבשה, למעט שטח בתחום שבין 100 מטרים לבין 300 מטרים לכיוון היבשה, שערב יום התחילה, היה מיועד לבניה על פי תכנית מאושרת;
- (2) בתחום שמקו החוף לכיוון הים – עד לקו עומק מים של 30 מטרים בתוך הים או עד למרחק של 1 מיל ימי, לפי הרחוק מהיבשה שביניהם;

ד ב ר י ה ס ב ר

הוא הקו המתאים ביותר לאפיון קו המים העליון, תוך התחשבות בעליית מפלס מי הים. לאור קיומן של שיטות מדידה שונות לקביעת גובה פני הים, מוצע להבהיר כי אם יוגדר על ידי המרכז למיפוי ישראל קו חוף אחר בקואורדינטות – יפורסם קו זה ברשומות והוא שיהיה מחייב.

להגדרה "תחום חוף הים" – בהגדרה זו נקבע התחום שלגביו יהולו הוראות החוק המוצע. תחום זה מוגבל לחופי הים התיכון בלבד, שכן הוראות החוק המוצע נקבעו תוך התחשבות במאפיינים הספציפיים של החוף האמור, להבדיל מחופים אחרים שלגביהם צריכה להינתן התייחסות נפרדת.

בהגדרה המוצעת נקבע כי תחום חוף הים כולל שטחים הן בים והן ביבשה, שביניהם מתקיימת מערכת יחסי גומלין אקולוגית.

ביבשה – נקבע תחום של 300 מטרים מקו החוף, בשים לב למערכות החי והצומח האופייניות לחוף הים

להגדרה "פגיעה בסביבה החופית" – מוצע לקבוע כי כל שינוי ניכר בסביבה החופית, שהוא תוצאה של התערבות בני אדם, ייחשב פגיעה בסביבה החופית. כדי למקד את סוגי הפעולות שמעצם טיבן יכולות לגרום לשינוי ניכר כאמור, פורטו בהגדרה חמישה מקרים הנחשבים על ידי מומחים לפגיעה אופיינית בסביבה החופית, והם: פגיעה במערכות אקולוגיות, פגיעה במכני הקרקע, במערות ובמצוקים, התערבות כזרימת החול החופי המערערת את האיזון של מערכת החול והעלולה לגרום בשל כך לארוזיה (כרסום) של החוף, וכן גרימת נזק או סיכון לאזורי מחיה של בעלי חיים או צמחים.

להגדרה "קו החוף" – קו החוף הוא הבסיס ונקודת ההתייחסות לצורך קביעת תחום חוף הים. על דעת ועדת מומחים בראשות המרכז למיפוי ישראל, שדנה בנושא בהקשר של יישום תכנית המיתאר הארצית לחופי הים התיכון (תמ"א 13), ושכללה, בין השאר, את משרד הפנים, המשרד לאיכות הסביבה, והמכון לחקר ימים ואגמים – נקבע שקו הגובה של 1.5 מטרים מעל פני הים

⁵ ע"ר 1945, תוס' 2, עמ' 1055.

"תכנית" – כהגדרתה בחוק התכנון והבניה;
"השר" – השר לאיכות הסביבה.

שמירה על
איכות הסביבה
החופית

3. (א) לא תאושר תכנית המייעדת קרקע בתחום חוף הים לבניה, לעבודה או לשימוש כמשמעותם לפי חוק התכנון והבניה, ולא יותרו או יאושרו עיסוק, פעולה, עבודה או שימוש בתחום חוף הים הטעונים אישור, רישיון או היתר לפי כל דין, אלא אם כן מתקיימים כל אלה:

- (1) מיקומם בתחום חוף הים חיוני לנוכח טיבם ואופיים;
- (2) הם לתועלת הציבור;
- (3) הובטה כי יינקטו האמצעים הסבירים הדרושים כדי למנוע או לצמצם פגיעה בסביבה החופית, וכדי לשקם את הסביבה החופית ולהשיב את המצב לקדמותו אם תיגרם פגיעה כאמור; אמצעים כאמור ייקבעו בתכנית, באישור, ברישיון או בהיתר, לפי הענין.

ד ב ר י ה ס ב ר

לגרום לסביבה החופית פגיעה ונזקים רבים, חלקם בלתי ניתנים לתיקון ולשיקום. כך למשל, הקמת מיתקנים ימיים גורמת לעצירת תנועת החול החופי, ועל ידי כך לצמצום ניכר ברוחבם של חופי הרחצה; בניית מבנים והקמת גדרות בקרבת קו החוף מקטינה את תחום החוף הנגיש לציבור ומגבילה את אפשרות ההנאה של הציבור בכללותו מרצועת החוף; הבניה המסיבית על חוף הים ובקרבתו מכרסמת בשטחים של חופי הרחצה העומדים לרשות הציבור הרחב, גורמת לחסימת המבט לים ומונעת זרימה חופשית של אוויר הים.

מוצע לקבוע כי בעתיד לא יותרו בחוף הים שימושים, לרבות בניה, עיסוק, ועבודה, אלא אם כן הם מיועדים לתועלת כלל הציבור, וחוף הים מהווה מרכיב הכרחי וחיוני בעבור אותו שימוש (כגון: שימוש נמלי, נופש הקשור בשפת הים, ספורט ימי, רחצה וביוב). מטרת ההגבלה היא למנוע תופעות של השתלטות על שטחי חוף על ידי ציבור מצומצם של בעלי יכולת, או לטובתו, תוך שלילת גישה לחוף ואפשרות הנאה ממנו מכלל הציבור.

יש חשיבות רבה לכך, שעקרונות אלה, שהם עקרונות כלליים ומנחים, יוטמעו בשיקולי הרשויות ובעלי הסמכויות בהליך קבלת החלטות ובהליכי רישוי והיתר בכל הנוגע לחוף הים. הליכים אלה כוללים, בין השאר, אישור תכניות, רישוי בניה וקביעת שימושי קרקע לפי חוק התכנון והבניה, רישוי עסקים לפי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, ורישוי אחר שיש לו נגיעה לענין. כמו כן, מוצע כי האמצעים הנדרשים כדי לצמצם או למנוע את הפגיעה בסביבה החופית, וכדי לשקמה, ייקבעו בהיתרים, ברישיונות ובאישורים כאמור.

לגבי פעולות חיפוש וניצול משאבים בחוף הים, מוצע לקבוע כי פעולות כאמור יותרו בכפוף להוראות אמנה בין-לאומית בענין חיפוש וניצול קרקעית הים

ולמערכת החול החופי הנע בין החוף והים. עם זאת הוצאו מתחום זה שטחים שערב תחילתו של החוק המוצע מיועדים לבניה על פי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן – חוק התכנון והבניה), והנמצאים בתחום שבין 100 ל-300 מטרים מקו החוף, זאת תוך התחשבות בכך שתכנית המיתאר הארצית החלה כיום בתחום חופי הים התיכון (תמ"א 13) אוסרת על בניה בתחום שער ל-100 מטרים מקו החוף.

בים – נקבע התחום לפי שני פרמטרים ובהתאם למחמיר שביניהם לגבי כל נקודה – קו עומק מים של 30 מטרים או מרחק 1 מיל ימי, התחומים את האזור שבו תנועת החול הרת ימי משפיעה ומזינה את החול שעל החוף.

סעיף 3 שטחה של רצועת החוף בכלל והשטח הפנוי של רצועה זו בפרט, מצומצם מאוד, ועל כן יש לראותה כמשאב טבע ייחודי הנמצא במחסור. בשטח האמור מתקיימות תשתיות ופעילויות כלכליות רבות, בעלות זיקה לחוף הים ולים, כגון נמלים, תחנות כוח, מיתקני התפלת מים ודיג, וכן פעילויות ביטחונית ופעילויות תיירותית. מאחר שלא ניתן להעניק אפשרות שימוש לכל דורש במשאב זה, מוצע לקבוע עקרונות מנחים לגבי השימושים והפעולות שיוותרו בו בעתיד באופן שיסגן ויווסת שימושים אסורים ומותרים.

במסגרת חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, מצויים הסדרים חשובים ורבי ערך לשמירה על הסביבה החופית, כמו הקמתה של הועדה למימי חופין וכן תכנית המיתאר הארצית לחוף הים התיכון (תמ"א 13), שאישרה הממשלה ב-1983, שנקבעה מכוחו. אלא שהסדרים אלה הם הלקיים בלבד. על אף הסדרים אלה ניכרת כיום מגמה של עליה בפעילויות פיתוח ובניה לאורך החוף ובקרבתו, גם כאשר פעילויות אלה אינן קשורות באופן ישיר והכרחי לחוף הים, פעילות זו גרמה וממשיכה

(ב) בלי לפגוע בכלליות האמור בסעיף קטן (א) לא יינתן רישיון או היתר לביצוע עבודות חיפוש וניצול משאכי טבע בסביבה החופית, אלא אם כן העבודות מתיישבות עם הוראות כל אמנה בין-לאומית שישראל צד לה ושענינה חיפוש וניצול קרקעית הים.

איסור פגיעה
בסביבה החופית

4. (א) לא יבצע אדם פעולה המהווה או העלולה להוות פגיעה בסביבה החופית אלא אם כן מתקיימים כל אלה:

(1) הוא פעל בשביריו אישור, רישיון או היתר שניתן לו לפי כל דין, ובהתאם לתנאיו, ולענין עבודה או שימוש כמשמעותם לפי חוק התכנון והבניה שלגביהם לא נדרש היתר לפי כל דין – הוא פעל בהתאם לתכנית החלה על המקרקעין;

(2) הפעולה המהווה או העלולה להוות פגיעה בסביבה החופית נדרשה לצורך מימוש האישור, הרישיון, ההיתר או התכנית כאמור בפסקה (1), לפי הענין;

(3) הוא נקט את האמצעים שנקבעו לפי הוראות סעיף 3(א)3, באישור, ברישיון, בהיתר או בתכנית, לפי הענין, וכן את האמצעים שקבע השר לפי סעיף 19(1) ככל שקבע.

(ב) עם סיום הפעולה כאמור בסעיף קטן (א), ינקוט מי שביריו האישור, הרישיון או ההיתר, או המשתמש או מבצע העבודה, לפי הענין, את האמצעים שנקבעו לפי הוראות סעיף 3(א)3, באישור, ברישיון, בהיתר או בתכנית, וכן את האמצעים שקבע השר לפי סעיף 19(2) ככל שקבע, הכל כדי לשקם את הסביבה החופית ולהשיב את המצב לקדמותו.

5. הוראות סעיפים 3 ו-4 לא יחולו לגבי כל אחר מאלה:

(1) נמל;

(2) תחנת כוח המקוררת במי ים שמיקומה ליד חוף הים חיוני והמיתקנים הנלווים אליה, וכן מיתקן להתפלת מים;

(3) קווי צינורות להולכה של גז טבעי ושל גז טבעי נוזלי, כמשמעותם בחוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002, ומיתקני הטיפול בהם;

דברי הסבר

בסעיף 5 להצעת החוק מוצע לסייג את תחולתו של סעיף 4 המוצע בהתאמה לסייג המוצע לתחולת סעיף 3.

סעיף 5 מוצע לסייג ולקבוע כי הוראות סעיפים 3 ו-4 המוצעים לא יחולו על פעילויות ואזוריים כמפורט בסעיף 5, ובהם בין השאר מיתקני תשתית כגון נמל, מיתקן להתפלת מים, וצינורות הולכה שונים, בשל ההנחה שזיקתם לחוף הים מחייבת זאת. ואולם נקבע כי גם בפעילויות ולגבי אזוריים שבהם הל סייג יינקטו אמצעים סבירים למניעת פגיעה בסביבה החופית.

יצוין כי לגבי מערכת הביטחון מוצע לקבוע בסעיף 17 להצעת החוק סייג מיוחד, החל גם הוא לגבי סעיפים 3 ו-4 המוצעים.

שישראל צד לה. כיום החומה ישראל על פרוטוקול בנושא זה במסגרת האמנה למניעת זיהום הים התיכון ("אמנת ברצלונה").

סעיף 4 מוצע להגביל ולאסור כל פעולה הגורמת פגיעה בסביבה החופית, למעט פעולות המתבצעות על פי היתר, תכנית או אישור, שניתנו בהתאם לעקרונות הקבועים בסעיף 3 המוצע.

כמו כן, מוצע לקבוע כי מי שמבצע פעילות בתחום חוף הים על פי דין, חובה עליו לנקוט, במהלך העבודה ועם סיומה, את כל האמצעים הדרושים, כדי לצמצם את הפגיעה בסביבה החופית וכדי לשקמה, וזאת כפי שנקבע בהיתר או באישור שקיבל או כפי שנקבע בתקנות.

* ס"ח התשס"ב, עמ' 55.

- (4) צנרת להולכה של מים וביוב, ותחנת שאיבה המשרתת אותה;
- (5) דיג לפי פקודת הדיג, 1937⁷;
- (6) פעילות, אזוריים או מיתקנים אחרים שקבע השר בצו, בהתייעצות עם שר הפנים ובאישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת;
- ואולם באישור ובביצוע תכנית החלה באזוריים או לגבי מיתקנים כאמור בסעיף זה ובביצוע פעילות כאמור בו יינקטו כל האמצעים הסבירים הדרושים כדי למנוע או לצמצם פגיעה בסביבה החופית, כדי לשקמה וכדי להשיב את המצב לקדמותו, במידת האפשר.

זכות הציבור
למעבר חופשי

6. (א) תחום חוף הים יהיה פתוח ונגיש להליכה רגלית לכל אורכו.
- (ב) לא יקים אדם מבשול מלאכותי, גדר או מעצור אחר, החוסם את המעבר החופשי לאורך תחום חוף הים, אלא אם כן פעל בהתאם לתכנית או לפי אישור, וישוין או היתר, שניתנו בהתאם להוראות לפי סעיף 3.
- (ג) השר רשאי להורות לרשות מקומית להכשיר תוואי מעבר להולכי רגל אל תחום חוף הים שבשיפוטה, באופן שיאפשר גישה ומעבר חופשי להולכי רגל לתחום חוף הים, במקומות שבהם אין, להנחת דעתו, גישה כאמור, וכן לקבוע הוראות בדבר מיקום המעברים, הצבת שילוט הכוונה אליהם, דרכי הכשרתם ודרכי אחזקתם.
- (ד) הוראות סעיף זה לא יחולו באזוריים או במיתקנים כמפורט להלן:
- (1) מיתקן ביטחוני ושטח סגור;
 - (2) נמל;
 - (3) מיתקן אחסון דלק או גז, מיתקן להתפלת מים ותחנת כוח;
 - (4) שמורת טבע וגן לאומי כהגדרתם בחוק גנים לאומיים;
 - (5) מקרקעין בתחום חוף הים כמפורט בפסקאות משנה (א) ו-(ב), אלא אם כן התכנית שחלה על מקרקעין כאמור, ערב יום התחילה, אפשרה מעבר וגישה של הציבור באותם מקרקעין -

(א) מקרקעין שערב יום התחילה אינם מקרקעי ישראל כמשמעותם בחוק-יסוד: מקרקעי ישראל (בפסקה זו - מקרקעי ישראל) - כל עוד אין למדינה, לרשות הפיתוח או לקרן הקיימת לישראל זכות להחזיק בהם;

ד ב ר י ה ס ב ר

שטחים הסגורים לצרכים צבאיים. השר יהיה רשאי לקבוע אזוריים נוספים שהכניסה אליהם תישאר סגורה, מטעמים של בטיחות, ביטחון או הגנה על ערכי טבע, וזאת כדי ליצור איזון ראוי בין עקרונות הנגישות לבין אינטרסים מוגנים אחרים.

כמו כן, מוצע לסייג את זכות המעבר במקרקעין שערב תחילתו של החוק המוצע אינם מקרקעי ישראל ואינם בהחזקת מינהל מקרקעי ישראל, או שהם מקרקעי ישראל שניתנה לגביהם ערב תחילת החוק זכות שכירות, וכל עוד זכות זו לא פקעה. עם זאת, מוצע לקבוע כי הסייג האמור לא יחול אם התכנית החלה על המקרקעין כאמור ערב תחילתו של החוק המוצע אפשרה נגישות ומעבר לציבור.

סעיף 6 משמעות הקביעה שבסעיף 1 המוצע כי חוף הים מיועד לתועלת כלל הציבור היא שיש לאפשר לציבור כולו מעבר חופשי בתחום חוף הים, ולאסור על הקמת מבשולים מלאכותיים החוסמים מעבר כאמור. עם זאת, כדי למנוע פגיעה בסביבה החופית כתוצאה מתנועה בלתי מוגבלת לאורך החוף, מוצע כי המעבר יוגבל לתנועת הולכי רגל. כמו כן, מוצע לקבוע כי השר יהיה רשאי להורות לרשות מקומית להכשיר מעברים אל חוף הים, לרבות הוראות לגבי מיקומם, הצבת שילוט לגביהם, הכשרתם ואחזקתם.

בסעיף קטן (ד) מוצע לסייג את עקרון הנגישות לגבי אזוריים שמטבע הדברים יש לשמור אותם סגורים מטעמים שונים, כגון נמל, שמורת טבע וגן לאומי, או

⁷ ע"ר 1937, תוס' ז, עמ' 137.

(ב) מקרעי ישראל שערב יום התחילה היתה לאדם זכות שכירות לגביהם - כל עוד זכות השכירות לא פקעה;
 (6) אזורים או מיתקנים אחרים שקבע השר בצו, ובכלל זה אזור או מיתקן שהכניסה אליו והשימוש בו מוגבלים מטעמי בטיחות, בטיחות או הגנה על ערכי טבע.

7. לא תאושר תכנית המייעדת קרקע לבניה בתחום חוף הים ובאזורים הגובלים בתחום חוף הים ולא יינתן היתר בהתאם לתכנית כאמור אלא באופן המבטיח ככל האפשר שניים אלה:

- (1) שמירת המכט הפתוח לים מכיוון היבשה;
- (2) זרימה בלא הפרעה של אוויר הים אל היבשה.

8. (א) מחזיק בשטח המצוי בתחום חוף הים ישמור אותו במצב נקי, ובכלל זה יפנה ממנו פסולת ופסולת בנין, בהגדרתם בחוק שמירת הניקיון.
 (ב) לענין סעיף זה יראו רשות מקומית כמחזיקה כשטח המצוי בתחום חוף הים, אם אותו שטח מצוי בתחום שיפוטה ואינו מחזק בפועל בידי אחר.

9. (א) השר רשאי, באישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, להטיל בתקנות היטל להגנת איכות הסביבה החופית, על בעל, מחזיק או מפעיל של מיתקן הנמצא בתחום חוף הים, שהוא מסוג המיתקנים שקבע השר.
 (ב) בתקנות כאמור בסעיף קטן (א) יקבע השר סוגי מיתקנים אשר הקמתם, קיומם או הפעלתם גורמים לפגיעה בסביבה החופית.
 (ג) שיעור ההיטל, אופן הצמתו, רכיבי תשלומו וגבייתו ייקבעו בהסכמת שר האוצר.

ד ב ר י ה ס ב ר

בשטח בחוף הים, לגבי אותו שטח, כמו כן, מוצע להבהיר כי בשטחים ציבוריים המצויים בתחומה של רשות מקומית, ואינם מחזקים על ידי אחר, המחזיק בשטח הוא הרשות המקומית.

יצוין כי על פי הדין הקיים, ובכלל זה - פקודת העיריות, וצווים לפי פקודת המועצות המקומיות - מוטלת על הרשויות המקומיות האחריות לדאוג לניקיון שטחים שבתחומיהן.

סעיף 18 המוצע מבהיר כי הוראה זו באה להוסיף על הוראות חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, האוסרות על השלכת פסולת ברשות הרבים והמסמיכות את השר לאיכות הסביבה ואת הרשות המקומית להוציא צו ניקוי.

סעיף 9 מוצע להסמיך את השר לאיכות הסביבה להטיל בתקנות היטל על בעל, מחזיק או מפעיל של מיתקן בתחום חוף הים, שקיומו או הפעלתו גורמים לפגיעה בסביבה החופית וזאת בהתאם לעיקרון "המזהם - משלם".

סעיף 7 קיומם מבט חופשי לים הוא חלק ממכות הציבור לשמירת החוף כמשאב ציבורי. נוף הים ואוויר הים תורמים באופן משמעותי לתחושת ההנאה של אנשים המצויים בקרבתם, ולאיכות חייהם. יתרה מזאת, אוויר הים מהווה מרכיב חשוב באקלים אזור החוף ומקל על עומס החום.

הסעיף המוצע מנחה את מוסדות התכנון לשקול ולהבטיח באישור תכניות ובמתן היתרים לפי חוק התכנון והבניה, כי בניה בקרבת חוף הים לא תמנע מבט פתוח מכיוון היבשה לכיוון הים, או זרימת אוויר הים אל היבשה.

יצוין כי לגבי סעיף זה נכלל סייג לגבי מערכת הביטחון, בסעיף 17 להצעת החוק.

סעיפים 8 ו-18 זיהום הים, קיימת חשיבות רבה לשמירה על ניקיון תחום חוף הים, זאת במיוחד בשל התופעות של לכלוך וזוהמה, בתחום חופי הים התיכון ובעיקר בחופים הבלתי מוסדרים. מוצע לקבוע במפורש כי האחריות לשמירה על הניקיון מוטלת על כל מחזיק

10. (א) העושה אחד מאלה, דינו – מאסר שישה חודשים או קנס כאמור בסעיף 61(א4) לחוק העונשין, החשל"ז-1977⁹ (להלן – חוק העונשין); נעברה העבירה בידי תאגיד, דינו – כפל הקנס האמור:

(1) מבצע פעולה המהווה או העלולה להיות לפגיעה בסביבה החופית, בניגוד להוראות סעיף 4(א);

(2) אינו נוקט את האמצעים לשיקום הסביבה החופית ולהשבת המצב לקדמותו בהתאם להוראות סעיף 4(ב);

(3) מקים מכשול, גדר או מעצור אחר החוסם את המעבר החופשי לאורך תחום חוף הים, בניגוד להוראות סעיף 6(ב);

(4) אינו מקיים את הוראת השר לפי סעיף 6(ג);

(5) אינו שומר את תחום חוף הים במצב נקי, בניגוד להוראות סעיף 8(א).

(ב) מי שאינו מבצע צו שנמסר לו לפי הוראות סעיף 12, דינו – מאסר שנה או קנס, כאמור בסעיף 61(א4) לחוק העונשין; נעברה העבירה בידי תאגיד, דינו – כפל הקנס האמור.

(ג) קנס שהוטל בשל עבירה לפי חוק זה ישולם לקרן לשמירת הניקיון כמשמעותה בחוק שמירת הניקיון (להלן – הקרן לשמירת הניקיון).

11. (א) נושא משרה בתאגיד חייב לפקח ולעשות כל הניתן למניעת עבירות לפי סעיף 10 בידי תאגיד או בידי עובד מעובדיו; המפר הוראה זו דינו – קנס כאמור בסעיף 61(א4) לחוק העונשין; לענין סעיף זה, "נושא משרה בתאגיד" – מנהל פעיל בתאגיד, שותף, למעט שותף מוגבל, או פקיד האחראי מטעם התאגיד על התחום שבו בוצעה העבירה.

(ב) נעברה עבירה לפי סעיף 10 בידי תאגיד או בידי עובד מעובדיו, חוקה היא כי נושא משרה בתאגיד הפר את חובתו לפי סעיף קטן (א), אלא אם כן הוכיח כי עשה ככל שניתן כדי למלא את חובתו.

12. (א) נוכח השר או מי שהוא הסמוך לענין זה כי נגרמת פגיעה בסביבה החופית בניגוד להוראות חוק זה או כי קיימת הסתברות גבוהה שתיגרם פגיעה כאמור, וטרם הוגש כתב אישום, רשאי הוא לצוות על מי שגרם לפגיעה או על מי שעומד לעשות כן, להפסיק

אחריות נושא משרה בתאגיד

צו למניעה או להסרת פגיעה בסביבה החופית

ד ב ר י ה ס ב ר

סעיף 11 בסעיף 11 לחוק מוצע לקבוע, כי כל אדם שהוא נושא משרה בתאגיד חייב לפעול כדי למנוע ביצוע עבירות על ידי התאגיד. כמו כן מוצע לקבוע חוקה ולפיה נושא משרה הפר את חובתו האמורה אם נעברה עבירה על ידי התאגיד או עובד מעובדיו, אלא אם כן הוכיח נושא המשרה שעשה כל שניתן כדי למלא את חובתו האמורה. הוראה דומה קיימת בסעיף 16 לחוק התומרים המסוכנים. התשנ"ג-1993, ובסעיף 12 לחוק למניעת מפגעים. התשכ"א-1961 (להלן – חוק למניעת מפגעים).

סעיפים 12 ו-13 בסעיף 12 לחוק מוצע להסמיך את השר לאיכות הסביבה או מי מטעמו להוציא צו לצורך מניעת פגיעה בסביבה החופית או לצורך הסרתה של פגיעה. בטרם הוגש כתב אישום, צו

מוצע לקבוע כי פעולות מסוימות בניגוד לחוק מהוות עבירה, שדינה עד שישה חודשי מאסר, או קנס מרבי בסך 202,000 שקלים חדשים, בהתאם לסעיף 61(א4) לחוק העונשין, התשל"ז-1977. במקרה בדינו איכות הסביבה, נקבע כי דינו של תאגיד יהיה כפל הקנס. מדובר בעבירות של פגיעה בסביבה החופית, אי נקיטת אמצעים לשיקומה לאחר פגיעה, אי קיום חובות בדבר שמירת הניקיון, או אי קיום הוראות השר בדבר הכשרת מעברים.

כמו כן, במקובל על עבירה של אי קיום הוראת צו מינהלי להסרת פגיעה בסביבה החופית, נקבע עונש מאסר של עד שנה.

⁹ ס"ח התשל"ז, עמ' 226.

את הפעולה הגורמת לפגיעה ולנזק את האמצעים הדרושים לשיקום הסביבה החופית, ולהשבת המצב לקדמותו, ככל הניתן, או להימנע מעשיית הפעולה, לפי הענין, הכל באופן ובתוך תקופת הזמן שתיקבע ביצו ושתחילתה במועד מסירתו.

(ב) צו לפי סעיף זה, לגבי פעילות ביטחונית, יינתן בהסכמת שר הביטחון.

(ג) מי שלא קיים הוראות צו שניתן לפי סעיף זה, רשאי השר או מי שהוא הסמיך לענין זה, לבצע את הנדרש לפי הצו; משעשה כן, יהיה מי שנצטווה אך לא נילא אחר הוראות הצו חייב בתשלום כפל ההוצאות שהוצאו, לקרן לשמירת הניקיון; על גבייתן של הוצאות שהוצאו לפי סעיף זה תחול פקודת המסים (גביה).⁹

(ד) מי שהשר הסמיך לענין ביצוע צו כאמור בסעיף קטן (ב), יהיו נתונות לו הסמכויות הנתונות למפקח לפי הוראות סעיף 15(ג).

(ה) על מסירת צו לפי חוק זה יהולו הוראות סעיף 237 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982¹⁰, בדבר המצאת מסמכים, בשינויים המחויבים.

בקשה לביטול
צו על ידי
בית משפט

13. (א) הרואה עצמו נפגע על ידי צו שהוצא לפי הוראות סעיף 12, רשאי להגיש לבית המשפט המוסמך לדון בעבירה נושא הצו בקשה לביטולו.

(ב) הגשת בקשה לביטול צו, לפי הוראות סעיף קטן (א), אינה מתלה את תוקפו של הצו, כל עוד לא החליט בית המשפט אחרת; החליט בית המשפט להתלות את תוקפו של הצו במעמד צד אחד, תידון הבקשה במעמד הצדדים בהקדם האפשרי, ולא יאוחר מתום שבעה ימים מיום ההחלטה.

(ג) בית המשפט רשאי לבטל את הצו, לאשרו או לשנותו.

סמכויות בית
משפט

14. (א) הוגש כתב אישום בשל עבירה לפי חוק זה, רשאי בית משפט ליתן צו עשה, צו אל תעשה וכל סעד אחר, ככל שיראה לנכון בנסיבות שלפניו, לרבות לביצוע צו לפי סעיף 12, והכל כרו למנוע, להפסיק או לצמצם פגיעה בסביבה. החופית כתוצאה מביצוע העבירה או כדי לשמור את תחום חוף הים במצב נקי, ולמנוע את הישנות העבירה.

(ב) על צו שהוציא בית משפט לפי סעיף קטן (א) יהולו הוראות סעיף 220(ג) ו(ד) עד (ח) לחוק המים, התשי"ט-1959¹¹, בשינויים המחויבים.

(ג) בית המשפט שהרשיע אדם בעבירה לפי חוק זה, רשאי, בגור הדין, נוסף על כל עונש שיטיל –

ד ב ר י ה ס ב ר

סעיף 14 מוצע לקבוע כי בית משפט הדין בכתב אישום לפי חוק זה יוכל ליתן צו זמני, וכן לצוות בפסק הדין למנוע, להפסיק ולצמצם מעשה או מחדל הגורמים או עלולים לגרום נזק לחוף. כמו כן, יהיה בית המשפט רשאי לצוות על תיקון הפגיעה בסביבה החופית או לניקויה גם בגור הדין, וכן לחייב את מי שהורשע בתשלום הוצאות שנגרמו לאחר כתוצאה מביצוע העבירה.

סעיפים דומים מצויים בחוקים שונים שענינם איכות הסביבה, כגון סעיף 10א לחוק למניעת מפגעים, וסעיף 14 לחוק שמירת הניקיון.

כאמור יוצא למי שעומד לגרום לפגיעה או שכבר גרמה, כמו כן מוצע לקבוע כי במקרה שמקבל הצו לא ביצע את הוראותיו, יהיה מי שהוסמך על ידי השר רשאי לבצע את הצו בעצמו. הוראה דומה קיימת בסעיף 13 לחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 (להלן – חוק שמירת הניקיון), ובסעיף 11 לחוק למניעת מפגעים.

עוד מוצע בסעיף 13 כי הרואה עצמו נפגע על ידי צו שהוצא לפי סעיף 12, יהיה רשאי להגיש בקשה לביטולו לבית המשפט המוסמך לדון בעבירה. עם זאת מוצע כי הגשת הבקשה לביטול לא תתלה תוקפו של הצו כל עוד לא החליט על כך בית המשפט.

⁹ חוקי אי, כרך ב', עמ' 1374.

¹⁰ סיח התשמ"ב, עמ' 43.

¹¹ סיח התשי"ט, עמ' 162.

- (1) לצוות עליו לתקן כל פגיעה שגרם לסביבה החופית ולשקמה, או לנקות את תחום חוף הים, לפי הענין;
- (2) לחייבו בתשלום ההוצאות שהוצאו לתיקון הפגיעה, לשיקום הסביבה החופית או לניקוי תחום חוף הים כאמור בפסקה (1), אם הגיש התובע או מי שהוציאן בקשה לבית המשפט.
- (ד) הורשעו בעבירה יותר מאדם אחד, רשאי בית המשפט, בהחלטה כאמור בסעיף קטן (ג2), להטיל את תשלום ההוצאות על כולם או על חלקם, יחד או לחוד, או לחלק את התשלום ביניהם, הכל כפי שייראה לו בנסיבות הענין.

15. (א) השר רשאי למנות, מבין עובדי המדינה, מבין עובדי הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים, וכן מבין עובדי רשות מקומית בהסכמת ראש אותה רשות, מפקחים לצורך פיקוח על קיום הוראות חוק זה.

(ב) לא יתמנה מפקח אלא בהתקיים שני אלה:

- (1) משטרת ישראל לא הוריעה כי היא מתנגדת למינויו מטעמים של ביטחון הציבור;
- (2) הוא קיבל הכשרה מתאימה, כפי שקבע השר בתיאום עם השר לביטחון הפנים.
- (ג) לשם פיקוח על ביצוע הוראות חוק זה, רשאי מפקח להיכנס לכל מקום שהוא בתחום חוף הים בכל עת סבירה, ובלבד שלא ייכנס -

- (1) למקום המשמש למגורים אלא לפי צו של בית משפט;
- (2) למיתקן ביטחוני או לשטח סגור אלא ברשות שר הביטחון או המפקד הצבאי בהגדרתו בתקנות ההגנה או מי שהם הסמיכו לשם כך, לפי הענין.
- (ד) לשם גילוי עבירה לפי חוק זה יהיו למפקח הסמכות המסורה לשוטרי לדרזש הודעות, סמכויות חקירה המסורות לקצין משטרה לפי סעיף 2 לפקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות)¹², וכן סמכותו של שוטר לבקש מבית המשפט צו חיפוש ולבצעו לפי סעיפים 23 ו-24(א1) לפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש], התשכ"ט-1969¹³ (בסעיף זה - פקודת סדר הדין הפלילי); על החקירה יחולו הוראות סעיפים 2 ו-3 לפקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות), ועל חיפוש ותפיסת חפצים יחולו הוראות סעיפים 26 עד 29 ו-33 עד 42 לפקודת סדר הדין הפלילי, בשינויים המחויבים, כאילו הם נעשו בידי שוטר או קצין משטרה, לפי הענין.

16. חוק זה חל על המדינה. תחולה על המדינה

ד ב ר י ה ס ב ר

- סעיף 15** מוצע לאפשר לשר למנות מפקחים שיהיו רשאים לערוך פיקוח וחקירות כדי למנוע עבירות לפי החוק המוצע או כדי להבין תיקי חקירה לשם הגשת כתבי אישום בשל ביצוען.
- סעיפים דומים מצויים בחוקים שונים שענינם איכות הסביבה, כגון סעיף 9ב לחוק למניעת מפגעים, וסעיף 12 לחוק שמירת הניקיון.
- סעיף 16** מוצע לקבוע כי הוראות החוק המוצע יחולו גם על המדינה. תחולה זו מתחייבת, מכיוון שקיימים לאורך החוף שטחים רבים המוחזקים ומופעלים על ידי רשויות שונות של המדינה. מוצע לקבוע בחוק סעיף מפורש הקובע את תחולת החוק על המדינה כך שהיא תהיה כפופה ומחייבת לעקרונות שנקבעו בו, בכפוף לסיוגים בסעיפים 5 ו-6 (ד) ו-7 המוצעים.

¹² ת"א"י כרך ב' עמ' 1374, 1399(א); פרק ל"ד, כרך א', עמ' 439, 467(א).

¹³ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 12, עמ' 284.

17. הוראות סעיפים 3, 4, 7 ו-22 סיפה לא יחולו על מיתקן ביטחוני ובתחומו, לרבות על פעילות המתבצעת בו או בקשר אליו או להקמתו, על הסמכות, על ההליכים ועל התנאים למתן היתר למיתקן כאמור, לפי פרק ו' לחוק התכנון והבניה, וכן על פעילות ביטחונית המתבצעת בשטח סגור, ואולם בהליכים למתן היתר למיתקן ביטחוני בתחום חוף הים, תתחשב הועדה למיתקנים ביטחוניים, כמשמעותה בסעיף 16(ו) לחוק התכנון והבניה, ככל האפשר, בהוראות חוק זה, ופעילות המתבצעת על ידי מערכת הביטחון בתחום חוף הים שאינה טעונה היתר לפי חוק התכנון והבניה תבוצע ככל האפשר, בהתאם להוראות חוק זה.
18. הוראות חוק זה באות להוסיף על הוראות כל דין, ואין בהן כדי לגרוע מהוראות חוק שמירת הניקיון, מסמכויות רשות מקומית לפי חוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964,¹⁴ ומסמכויות רשות שמירת הטבע והגנים הלאומיים לפי חוק גנים לאומיים.
19. השר לאיכות הסביבה ממונה על ביצוע חוק זה, והוא רשאי להתקין תקנות לביצועו, לרבות בעניינים אלה:
- (1) האמצעים למניעה ולצמצום של פגיעה בסביבה החופית כאמור בסעיף 4(א3);
- (2) האמצעים הדרושים כדי לשקם את הסביבה החופית ולהשיב את המצב לקדמותו כאמור בסעיף 4(ב).
20. בחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, בסעיף 10(ב) בסופו יבוא "וכן להגנה על הסביבה החופית כהגדרתה בחוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ג-2003, למניעת פגיעה בה ולשיקומה".

ד ב ר י ה ס ב ר

המתרחצים, לייחד מקומות רחצה נפרדים לגברים ולנשים, ולגבות רמי כניסה באזורים מסוימים של החוף, תוך שמירה על אפשרות כניסה בלא תשלום לאזורים אחרים בחוף הים.

סעיף 19 מוצע לקבוע כי השר לאיכות הסביבה יהיה השר הממונה על ביצוע החוק ויהיה רשאי להתקין תקנות הדרושות לביצועו. בין השאר, מוצע כי השר יהיה רשאי לקבוע בתקנות הוראות בדבר פעולות שיש לנקוט כדי להימנע מגרימת פגיעה לסביבה החופית ופעולות שיש לנקוט לשם שיקומה ולשם השבת המצב לקדמותו (כגון – הטלת חובה על מקים או מפעיל של מיתקן ימי להעביר חול מהמקום שבו הצטבר בשולי המיתקן למקום שיקבע במעלה הזרם). כן יפורטו בתקנות הוראות בדבר אמצעים שיש לנקוט, בהתאם לעקרונות החוק, ושניתן יהיה לאובסם על מי שיגרום נזק לסביבה החופית.

סעיף 20 בהתאם להוראת סעיף 10(ג) לחוק המוצע, יועברו סכומי קנסות שהוטלו בשל עבירות על החוק לקרן לשמירת הניקיון לצורך האפשרות לעשות שימוש בכספים אלה ואחרים לשם נקיטת פעולות למניעת פגיעה בסביבה החופית ולשם שיקומה.

סעיף 17 מוצע לקבוע סייג לתחולת סעיפים 3, 4 ו-7 לחוק, וכן לתחולת הסיפה להוראת המעבר שבסעיף 22 המוצע, לגבי מערכת הביטחון. סייג זה מוצע תוך התחשבות במנגנון הרישוי הייחודי למיתקנים ביטחוניים, הקבוע בפרק ו' לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, הבא לתת מענה לצרכים המיוחדים של מערכת הביטחון. עם זאת, מוצע לקבוע כי רישוי המיתקנים הביטחוניים, וכן פעולות מערכת הביטחון ייעשו ככל האפשר בהתאם להוראות החוק המוצע.

סעיף 18 במספר ניכר של חוקים קיימות הוראות שיש להן השלכה או קשר לנושאים של שמירת הסביבה החופית. מוצע להבהיר כי חוק זה בא להוסיף על חוקים אלה. כמו כן, בשל הסדרים שונים הקבועים בחוק המוצע, נקבע כי הוראותיו לא יגרעו מהוראות חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, ומסמכויות רשות שמירת הטבע והגנים הלאומיים לפי חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998.

כמו כן מוצע לקבוע כי הוראות החוק לא יגרעו מהוראות חוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964, המאפשרות לאסור על רחצה במקום המסכן את בריאות

¹⁴ ס"ח התשכ"ד, עמ' 172.

21. גניקון החוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות) התשנ"ב-1992,¹⁵ בסעיף 1 -
- (1) בהגדרה "מפגע סביבתי", אחרי "זיהום על ידי קרינה" יבוא "פגיעה בסביבה החופית";
- (2) אחרי ההגדרה "מפגע סביבתי" יבוא:
- "פגיעה בסביבה החופית" - כהגדרתה בחוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ג-2003;
22. הוראת מעבר
- אין בהוראות חוק זה כדי לפגוע בכל אחד מאלה:
- (1) עיסוק, פעולה, שימוש או עבודה שניתן לגביהם אישור, היתר או רישיון כדין לפני תחילתו של חוק זה;
- (2) הוראות תכנית שהיא בת תוקף ערב תחילתו של חוק זה, וכל עוד התכנית בת תוקף;
- ואולם בביצוע העיסוק, הפעולה, השימוש או העבודה כאמור, או בביצוע התכנית, יינקטו כל האמצעים הסבירים הדרושים כדי למנוע או לצמצם פגיעה בסביבה החופית, כדי לשקמה, וכדי להשיב את המצב לקדמותו, במידת האפשר.

דברי הסבר

- סעיף 22** מוצע לקבוע הוראת מעבר, ולפיה הוראות החוק המוצע אינן באות לפגוע בתוקפם של אישורים, רישיונות וזיתורים, שניתנו כדין לפני יום תחילתו של החוק המוצע וכן בתוקפן של תכניות לפי חוק התכנון והבניה, שאושרו לפני היום האמור. עם זאת, מוצע לקבוע כי בביצוע פעולות מכוח אישורים, רישיונות, היתרים או תכניות כאמור יינקטו כל האמצעים הסבירים כדי למנוע ולצמצם פגיעה בסביבה החופית.
- מוצע לחקן את חוק שמירת הגניקון, כדי להוסיף במסגרת מטרת הקרן את המטרה של הגנה על הסביבה החופית.
- סעיף 21** מוצע לתקן את החוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות), התשנ"ב-1992, כדי לאפשר לציבור להגיש תביעה אזרחית לפי החוק בשל פגיעה בסביבה החופית, וזאת במטרה לאפשר מעורבות אפקטיבית של הציבור באכיפת החוק המיועד לטובתו.

¹⁵ ס"ח התשנ"ב, עמ' 184.