

ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה

הנדון: בעניין: תכנית בינוי ופיתוח מתמ"א 13/13/א/1, שינוי מס/1 -
אמנון כנרת (תב/ כנרת/ אמנון/ 1)

מצ"ב פרסום החלטה בערר : 66/22 , 67/22

הערר נידון, בנוכחות הצדדים, ובהיוועדות חזותית,
ביום, כג' באדר תשפ"ג, 16.3.2023

1. להלן חברי הועדה :
גב' אורית קוטב, נציגת שר המשפטים (יו"ר).
גב' רוני בר , נציגת מנכ"ל מינהל התכנון.
גב' שולמית גרטל, נציגת בעל הכשרה בשיכון ובבנייה.
מר הילל זוסמן, נציג רשות הטבע והגנים.
2. חברי הוועדה שנעדרו בישיבה :
מר שניר אריש, ראש המועצה המקומית יבנאל, נציג שלטון מקומי.
מר ניב ויזל, ראש המועצה האזורית מטה יהודה , נציג שלטון מקומי.

בכבוד רב,

שלמית שויג

מרכזת ועדת המשנה לעררים
אגף מוסדות תכנון ארציים

אגף מוסדות תכנון ארציים:

בית השנהב – אגף C בית הדפוס 12, גבעת שאול ירושלים 9548315 טלפון: 074-7578127 מזכירות: 074-7578137/8

אתר אינטרנט: www.iplan.gov.il/moatza דואר אלקטרוני: arr@iplan.gov.il

מדינת ישראל

המועצה הארצית לתכנון ובנייה

וועדת המשנה לעררים

ערר 66/22

1. יעל דורי

העוררת

1. הוועדה לשמירת הסביבה החופית

2. הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז צפון

3. הוועדה המקומית לתכנון ובנייה עמק הירדן

4. שלומה דהוקי

באמצעות ב"כ עוה"ד אברם פורטן, אבי שפרמן, רנאד עיד

ואיתי טפר ממשרד עוה"ד אגמון עם טולצ'ינסקי

המשיבים

ערר 67/22

1. מיתר זהר קדימה גרינצוויג

2. קובי עמר

3. מיכל קלסובסקי

4. מיכאל אלקיים

5. אנג'י בן עמי ועקנין

6. ענת זילברמן

7. יערה גבורי

8. אביב בייליס לרנר

באמצעות ב"כ עו"ד שרי סלע

העוררים

1. הוועדה לשמירת הסביבה החופית

2. הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז צפון

3. הוועדה המקומית לתכנון ובנייה עמק הירדן

4. שלומה דהוקי

באמצעות ב"כ עוה"ד אברם פורטן, אבי שפרמן, רנאד עיד

ואיתי טפר ממושרד עוה"ד אגמון עם טולצ'ינסקי

ה מ ש י ב י מ

עררים 66/22 ו-67/22

עניינם של עררים אלה בהחלטת הוועדה לשמירת הסביבה החופית (להלן: "ההחלטה"), "המשיבה 1" או "הולחוף") מיום 26.10.22 לאשר את תכנית הבינוי והפיתוח (להלן גם: "תכנית הבינוי" או "התכנית") מתוקף תמ"א 1/א/13/13, תכנית מתאר ארצית מפורטת לחוף אמנון בכנרת, אשר אושרה למתן תוקף ביום 18.7.2019.

התכנית הובאה לאישור הולחוף בהתאם לסעיף 6.1.2 לתמ"א 1/א/13/13 הקובע, כי תנאי להוצאת היתר בנייה למתחם המלונאות בתא שטח 607 הוא אישור תכנית בינוי ופיתוח כוללת לכל השטחים בייעוד קרקע למלונאות, ע"י הוועדה המחוזית והולחוף, לאחר קבלת חוות דעת משרד התיירות. לנוכח הסוגיה המשותפת העולה בעררים החליטה הוועדה לאחד את הדיון בהם ואת ההחלטה בעניינם.

רקע עובדתי ותכנוני

1. תכנית המתאר הארצית 1/א/13/13, שנערכה על פי החלטת המועצה הארצית לתכנון ובנייה מיום 7.7.2009, חלה על מספר חופים, רצפי חופים וקטעים מ"שביל סובב כנרת" שאושרו במסגרת תמ"א 10/13, ואושרה ביום 26.10.2015. בדברי ההסבר לתכנית צוין כי מטרתה לאפשר פיתוח חופים מבוקר ומושכל בכנרת, באופן שיאפשר פעילויות פנאי ונופש מגוונות ביבשה ובמי האגם, ברמות שונות של פיתוח, בסביבה המשקפת ערכי מורשת, טבע, חקלאות, והתיישבות של האגם וסביבותיו.

2. במסגרת בחינת המצב הסטטוטורי בחופים, נמצא כי בחוף אמנון ישנם שטחים בבעלות פרטית שבהם חלות תכניות מאושרות מפורטות, ג/3889 משנת 1987 וג/8453 משנת 1999, הכוללות זכויות

בנייה לשימושי תיירות ומלונאות שונים. בשל הסוגיות הקנייניות הללו שהתעוררו, הוחרג חוץ אמנון מתמ"א 13/13 א.

3. עבור השלמת התכנון של החוף נערכה תמ"א 1/א/13/13, אשר היא תכנית מתאר ארצית ברמה מפורטת לחופים ולקטעים משביל סובב כנרת – חלק 12 – חוף אמנון. תכנית זו אושרה בהחלטת ממשלה ביום 18.7.2019.

4. בטבלת זכויות הבנייה, בסעיף 5.12 לתכנית נקבע, כי תא שטח 607 מיועד למלונאות. עוד נקבע בתמ"א המפורטת, בסעיף 4.10.2, כי תנאי להוצאת היתרי בנייה הוא הכנת תכנית בינוי ופיתוח למתחם המלונאי, באישור הוועדה המחוזית והולחוף. כמו כן, נקבע בסעיף 6.1.2, ביחס לתכנית הבינוי והפיתוח למתחם המלונאי (תא שטח 607), כי "תנאי להיתר בנייה ופיתוח בתחום ייעוד קרקע למלונאות (אכסון מלונאי) הוא אישור תכנית בינוי ופיתוח כוללת לכלל השטחים באותו יעוד קרקע, באישור הוועדה המחוזית והולחוף, לאחר קבלת חו"ד משרד התיירות". עוד נקבע, כי שינויים לתכנית המלונאית או לחלקה יהיו טעונים את אישור הוועדה המחוזית והולחוף, ולא יסתרו את הקבוע בתמ"א. בהמשך הסעיף נקבעו תנאים נוספים לתכנית הבינוי והפיתוח.

5. לצורך תמ"א 1/א/13/13 הוגש תסקיר השפעה על הסביבה לחופי הכנרת – השלמת תסקיר חוף אמנון מחודש אפריל 2018. זהו תסקיר משלים אשר נערך באופן ייעודי לחוף אמנון, שכן התסקיר הקודם שנערך עבור מרחב הכנרת וחופיה (במסגרת תמ"א 13/13) לא התייחס לחוף אמנון. עם זאת, גם התסקיר המשלים לחוף אמנון, לא מתייחס לתא שטח 607.

6. ביום 25.5.2022 הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז צפון דנה בחלופה הראשונה של תכנית הבינוי שהוצגה על ידי היזמים של כפר הנופש. הוועדה החליטה לאשר את תכנית הבינוי בתנאים (אישור הולחוף, השלמת והתאמת תכנית הבינוי בהתאם לחוות דעת פקיד היערות וכן בתנאי שתכנית הבינוי לא תכלול גידור בחזית המגרש לכיוון הכנרת).

7. ועדת המשנה למיון תכנית של הולחוף דנה ביום 3.8.2022 בתכנית הבינוי והחליטה להעלותה לדיון במליאת הולחוף. הוועדה הממיינת הוסיפה, כי בעת הדיון במליאה יציג היזם את התייחסותו למספר נושאים ובהם הסדרת מי הנגר, הסדרת פתרון הביוב וטיפול בעצים בתחום התכנית.

8. מליאת הולחוף התכנסה ביום 26.10.2022 לדון בחלופת בינוי של התכנית ששונתה מעט בעקבות הערות הוועדה הממיינת של הולחוף. במהלך הדיון הגישה העוררת בערר 66/22, חברת הולחוף, הצעת החלטה לדחות את התכנית ולהמשיך את תכנון השטח לאחר השלמות במסגרת תכנית מפורטת, תוך חיובה בשינויים. בתום הדיון החליטה המשיבה 1 לדחות את הצעת ההחלטה מטעם העוררת, ולאשר את התכנית בתנאים.

9. ערר 66/22 הוגש על ידי חברת הולחוף יעל דורי (להלן: "העוררת"), ועניינו החלטת המשיבה 1 לאשר את תכנית הבינוי מכוח תמ"א 1/א/13/13 להקמת כפר נופש מלונאי בתא שטח 607 בחוף אמנון שבכנרת.

10. טענות העוררת בערר זה מבוססות על טענותיה בהצעת ההחלטה מטעמה שהועלתה במסגרת דיון בתכנית הבינוי שקיימה המשיבה 1 ביום 26.10.2022, אשר נדחתה. טענות אלה הועלו גם על ידי אדם טבע ודין במכתבם אל המשיבה 1 לקראת הדיון שקיימה בעניין, בבקשה לדחות את תכנית הבינוי עקב כשלים בהליך התכנון לדבריהם והעדר מענה להחלטת הוועדה הממיינת בנושא, מיום 3.8.2022.

הטענות המשפטיות בערר והמענה להן:

מיצוי הליכים ומועד העלאת הטענות על ידי העוררת:

11. טענה מרכזית שהעלתה העוררת היא שתמ"א 1/א/13/13 איננה מפורטת באופן שעונה על דרישות הפסיקה, על אף כותרתה. העוררת טוענת כי עמימות התכנית אפשרה ליזמים לנצל את הוראותיה למטרותיהם. טענה נוספת היא, כי תא השטח 607 המוגדר בתמ"א 35 כ"שטח ברגישות נופית סביבתית גבוהה" ובמרקם חופי, לא נכלל בתסקיר השפעה על הסביבה שנערך עבור תמ"א 1/א/13/13. עוד טוענת העוררת, כי טענות אלה כלל לא נבחנו על ידי המשיבה 1. העוררת מדגישה כי המשיבה 1 סירבה להתייחס לטיעוני העוררת בעניין התכנית, בשל עמדתה לפיה תמ"א 1/א/13/13 אושרה כחוק ומשכך לא ניתן לדון בה מחדש.

12. העוררת טוענת, שהמשיבה 1 טעתה בכך שהניחה, כי בשל אישור תמ"א 1/א/13/13 לא ניתן לדון בה. העוררת הוסיפה כי העדר פירוט מספק של תכנית לא שולל את תוקפה, אך מונע מתן היתרים מכוחה כל עוד לא אושר במקום תכנון מפורט כחוק (ע"א 2962/97 ועד אמנים – חוכרים ביפו העתיקה נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תל-אביב, נב(2) 362 (1998) (להלן: עניין ועד אמנים)).

13. בעניין מועד העלאת הטענות, העוררת טוענת כי ניתן להעלות טענות העוסקות בפגמים בהליך התכנוני רק בסיומו. בעניינו, בעת אישור תמ"א 1/א/13/13 התכנון המפורט לכפר הנופש עצמו טרם בוצע. בשל כך טוענת העוררת, כי לא הייתה לה אפשרות מעשית להתנגד לתכנית, ואף לו הייתה מתנגדת, התנגדות זו הייתה נדחית על ידי ביהמ"ש בשל עיתויה המוקדם.

14. העוררת מדגישה כי תכנית הבינוי משפיעה באופן מהותי על יישום הוראות תמ"א 1/א/13/13, ולכן רק משראתה את תכנית הבינוי, יכולה הייתה להתנגד לתמ"א. כמו כן, אילו המשיבה 1 הייתה מקבלת את הערות העוררת על תכנית הבינוי, העוררת לא הייתה נדרשת להתנגד לתכנית הבינוי. לכן הגשת עתירה טרם השלמת כל ההליכים התכנוניים, משמעה אי מיצוי הליכים כנדרש לפי הפסיקה.

15. ההליך התכנוני הסתיים עם אישורה של המשיבה 1 את תכנית הבינוי בדיון שהתקיים ביום 26.10.2022, ומכאן, לטענת העוררת, זהו המועד המתאים להעלאת טענותיה. העוררת מדגישה כי הסעד המבוקש על ידה תואם את טענותיה, שכן היא לא מבקשת את ביטול תמ"א 1/א/13/13 אלא מעוניינת, לדבריה, להסדיר את יישומה התקין, כך שתכנית הבינוי תגובש כתכנית מפורטת, שתאפשר הגשת התנגדויות מטעם הציבור כדין (זאת לצד ההשלמות והשינויים הנדרשים כסעדים משלימים).

16. המשיבה 1 טוענת בתשובה, כי טענות העוררת לא עוסקות בהחלטת הולחוף לאשר את תכנית הבינוי מיום 26.10.2022, אלא בתקיפת תמ"א מאושרת אשר אושרה ע"י הולחוף לפני כ-5 שנים ונכנסה לתוקף לאחר החלטת ממשלה לפני כ-3 שנים, ושמעמדה הוא כשל חיקוק. המשיבה 1 מבהירה, כי טענות אלה חורגות מסמכות הולחוף (אשר היה עליה לדון רק בתכנית הבינוי), וכן חורגות מסמכותה של ועדת המשנה לערערים. כמו כן נטען כי ערר זה לוקה בשיהוי חמור וקיצוני. בשל כך סבורה המשיבה 1 כי יש לדחות על הסף ערר זה.

הטענות התכנוניות בערר והמענה להן:

תמ"א 1/א/13/13 אינה תכנית מפורטת שעונה על דרישות הפסיקה, ומשכך לא ניתן להוציא היתר בניה מכוחה:

17. העוררת טוענת כי הוראות תמ"א 1/א/13/13 עמומות מאד וכמעט לא כוללות הוראות מגבילות לתכנית הבינוי, באופן שאפשר ליזמי כפר הנופש לנצל זאת ולתכנן את תכנית הבינוי כמעט ביד חופשית, ללא כל התחשבות בעקרונות תכנון עדכניים. העוררת מדגישה, כי בשל העובדה שפירוט התכנית איננו מספק, לא ניתן להוציא היתרי בנייה מכוחה.

18. כך למשל, תכנית הבינוי כוללת שטחים משותפים מעטים ומגדילה את שטח יחידות הנופש שברובן הן בנות קומה אחת ואת השירותים הפרטיים הנלווים להן, כמו בריכות השכשוך הפרטיות הצמודות ליחידות. העוררת מדגישה כי אמנם המשיבה 1 יכולה לטעון במסגרת הצדקותיה לאישור תכנית הבינוי מיום 26.10.2022, כי התכנית כוללת בינוי מלונאי נמוך העומד בהוראות התמ"א

מבחינת הגובה, התכסית ושטחי הבנייה, אך הדבר נובע מעמימות התמ"א שאפשרה ליזמים לתכנן את השטח עם מגבלות מעטות.

19. העוררת מוסיפה ומציגה את הפערים בין הדמיית כפר הנופש כפי שהוצגה בפני המועצה הארצית לתכנון ובנייה, לבין תכנית הבינוי שאושרה ע"י המשיבה 1, וטוענת כי הם מלמדים על מרחב תמרון רחב מדי שהעניקה התכנית ליזמים בשל העדר הפירוט בתמ"א. ההדמיה שהוצגה בפני המועצה הארצית ביום 2.1.2018 מרכזת את בינוי יחידות הנופש והשטחים המשותפים, וקובעת 250 יחידות נופש במתחם, בעוד תכנית הבינוי שאושרה בולחוף פורשת את זכויות הבנייה על פני מרבית השטח ובכך מקטינה את השטחים המשותפים. כמו כן, יחידות הנופש שבתכנית הזו בעלות קומה אחת ברובן, ולהן שירותים פרטיים נלווים – צורת תכנון המובילה להקטנת מספר היחידות במתחם ולתכסית קשיחה על מרבית המגרש.

20. העוררת טוענת כי גם בעניין מספר החדרים שיכלול כפר הנופש ורמת האירוח בו, קיימת אי בהירות הנובעת מהעדר פירוט מספק בתמ"א. העוררת מציגה את דברי יו"ר הוועדה בדיון שקיימה המשיבה 1 מיום 26.10.2022 כדוגמה לגמישות הרבה מדי שכלולה בתמ"א 1/א/13/13, כך שלכאורה יכול היזם לבנות מספר יחידות נופש שנע בין 10 ל-250. המיעוט במספר יחידות הנופש שהופך אותן לאקסקלוסיביות, בעייתי לטענת העוררת משיקולים של התמודדות עם משבר האקלים והצטמצמות השטחים הפתוחים בישראל מול גידול האוכלוסייה והצורך בהנגשת החופים לכלל הציבור.

21. את הוראות התכנון המפורטות בתמ"א 1/א/13/13 אמורה להשלים לכאורה תכנית הבינוי, אך תכנית זו לא חייבת בהפקדה, ומשכך אינה נדרשת להליך התנגדויות הציבור. בשל מצב זה לציבור אין כל אפשרות להגיב לבינוי המוצע מתוקף התמ"א, ולכן סבורה העוררת שהגדרת תמ"א 1/א/13/13 כמפורטת שגויה. העוררת מוסיפה כי ממצב זה הנפגע העיקרי הוא הציבור.

22. העוררת מוסיפה כי העדר הפירוט ניכר גם בכל הקשור לתא שטח 607. לגבי תא שטח זה אין כל התייחסות לקווי בניין כמתחייב בתכנית מפורטת; אין התייחסות לפרישת הבינוי בשטח; אין התייחסות למיקום פונקציות ציבוריות; אין התייחסות לערכיות השטח; אין התייחסות לרמת האירוח של כפר הנופש ועוד.

23. בעניין תא שטח זה המיועד למתחם המלונאי, טוענת העוררת שגם עורכי תמ"א 1/א/13/13 היו מודעים לצורך בתכנון מפורט שלו בעתיד. ניתן לראות בקביעותיהם בסעיפים 4.10.2 ו-6.1.2 העוסקים בייעוד הקרקע למלונאות, כי תנאי להוצאת היתר בניה, הוא הכנת תכנית בינוי ופיתוח למתחם המלונאות באישור הוועדה המחוזית ובאישור הולחוף. כמו כן, בעת אישור תמ"א 1/א/13/13 בדיון שהתקיים בפני המשיבה 1 ביום 26.4.2017, היה ברור לחברי הוועדה כי על אף

שהוועדה דנה בתכנית, בשל גמישותה ובשל העובדה שהיא לא מציגה תכנית בינוי לכפר הנופש, היא תחויב לשוב לדיון ואישור בפני המשיבה 1. נטען כי חברי הוועדה סברו כי כשתשוב התכנית לאישור המשיבה 1, הם יוכלו להציג הערות פרטניות בעניין תכנית הבינוי ויישומה של תכנית המתאר הארצית.

24. העוררת מבהירה כי לעמדתה חלופת הבינוי האחרונה שהוצגה ע"י היוזמים ואושרה על ידי המשיבה 1 ביום 26.10.2022, לא עולה כדי חלופה לתכנית הבינוי, אלא רק תיקון קוסמטי בלבד של החלופה המקורית. העוררת מדגישה כי היה על המשיבה 1 והמשיבה 2 לדרוש מהיזם להציג חלופות שונות האחת מהשנייה העונות על כל החסרים התכנוניים שלא פורטו בתמ"א 1/א/13/13, וכן על עקרונות התכנון העדכניים כפי שמתבטאים בתמ"א 1.

25. בשל כך טוענת העוררת, כי מלבד ביטול החלטת המשיבה 1 לגופה יש לדרוש את שינוי אופיו של כפר הנופש והחדרים המוצעים בו, כך שיעמוד בעקרונות התכנון העדכניים וימנע תכנון בזבזני. יש לשנות את טיפוס הבינוי ואת מספר חדרי האירוח, כך שיתקבל תכנון מיטבי ויעיל שישרת בצורה מיטבית את כלל הציבור. לחלופין העוררת טוענת כי יש להפקיד את תכנית הבינוי באופן שיאפשר הגשת התנגדויות מצד הציבור, כפי שראוי היה שתעשה משיבה 1, לטענת העוררת.

26. עוד עמדה העוררת בכתב הערר על חשיבות התכנון המפורט כפי שבוטאה בפסיקה וכן התייחסה לכך שהגדרת התכנית כמפורטת לא מבוססת על שם התכנית אלא על תוכנה ועל הוראות מפורטות הכלולות בה, שיאפשרו התנגדות של הציבור אליה (הוראות קונקרטיות ומפורטות כך שמתנגד פוטנציאלי לתכנית ידע מה מתוכנן במקום ויוכל להתנגד או להעיר עליהן למען שיפור התכנון). העוררת טוענת שחובת התכנון המפורט אינה מחייבת את ביטול התכנית או פקיעת תוקפה. עם זאת, הוצאת היתר מכוח תכנית ברמת פירוט לא מספקת היא בלתי סבירה לדבריה וחותרת תחת התכליות שבבסיס הליכי התכנון. לפי העוררת יש לאשר תחילה תכנית הכוללת הוראות מפורטות שתברי הוועדה ידעו בדיוק מה הם מבקשים לאשר ולציבור תהיה האפשרות להתנגד אליה, ורק לאחר מכן ניתן להוציא היתר מכוחה.

27. המשיבה 1 טוענת בתגובה, כי טענות העוררת בעניין העדר פירוט מספק מופנות נגד התכנית המאושרת ולכן דינן להידחות על הסף. המשיבה 1 מבהירה שהתכנית המאושרת היא תכנית מתאר ארצית מפורטת העומדת בדרישות חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן: "חוק התכנון והבניה" או "החוק") ולכן ניתן להוציא היתרי בנייה מכוחה.

28. נטען כי התכנית כוללת פירוט של ייעודי הקרקע, חלוקה למגרשים/ חלקות וגבולותיהם, קווי בניין, גובה, מספר קומות, שטחי בנייה מותרים וכן רכיבים מפורטים נוספים על הקבוע בחוק כמו תכסית, שימושים מפורטים והוראות בעניינים שונים לרבות סביבה, בינוי, נוף ונושאים נוספים.

יתר על כן, התכנית מחילה את כלל הוראותיה של תמ"א 13/13/א שהיא בעצמה תכנית מתאר ארצית מפורטת לחופי הכנרת הכוללת את כלל הרכיבים המפורטים הנדרשים לצורך עמידה בדרישות החוק, למעט בנושאים שאותם משנה התכנית המאושרת.

29. עוד מציינת המשיבה כי מנגנון אישור תכנית הפיתוח ע"י מוסד תכנון נקבע ואף מיושם בשטח, כבר בתכנית 13/13/א, למתחמים 1-6 הכוללים גם הם בינוי בהיקפים שונים, תוך דרישה להתייחסות לנושאים דומים לאלה הנדרשים בתכנית הבינוי והפיתוח של חוף אמנון. עם זאת, העוררים לא העלו טענות בעניין אי עמידתה של התכנית בהוראות החוק. מכאן שאם התכנית הראשית, עם המנגנון של אישור תכנית פיתוח ע"י מוסד תכנון, מהווה תכנית מתאר ארצית מפורטת מבלי שנטען אחרת ע"י העוררים, מעמד התכנית המאושרת שנערכה באופן דומה הוא זהה.

30. המשיבה 1 מוסיפה, כי במסגרת הדיונים בתכנית המאושרת בולחוף כל חברי הוועדה החליטו לאשרה פה אחד, בהתאם להצעת היו"ר, לרבות העוררת, למעט בהצבעתה בעד הסתייגות נציג מנהל רשות הטבע והגנים בוועדה שעסקה רק במדרון ההורדה שנכלל במקור בתכנית. מכאן המשיבה 1 מסיקה כי לא היו לעוררת טענות לעניין היעדר פירוט נדרש בתכנית לטובת הוצאת היתרי בנייה מכוחה, ואלו קמו רק לאחרונה עם אישור תכנית הבינוי.

אי הכללת תא שטח 607 המיועד למלונאות ומצוי בתמ"א 35 תחת הגדרת "שטח ברגישות נופית סביבתית גבוהה" ובמרקם חופי, בתסקיר השפעה על הסביבה שנערך עבור התמ"א 13/13/א 1/

31. לטענת העוררת מגרש 607 המיועד לכפר הנופש מעולם לא נסקר ולא נכלל בחלופות התסקיר. על אף ששטח מגרש 607 נמצא בתחומי תמ"א 35 תחת הגדרת "שטח ברגישות נופית סביבתית גבוהה" ובמרקם חופי, הוא הוחרג מהתסקיר במפות ניתוח מצב קיים (למעט הניתוח הסטטוטורי) ולא נכלל בבדיקת החלופות לחוף אמנון.

32. עיון בסקר העצים שנערך בתא שטח 607 מגלה כי ברחבי כפר הנופש פרוסים מאות עצים מוגנים ובוגרים. בסקר שנערך במקום נמצא שמתוך כ-300 עצים שנסקרו, רק 32 עצים הם בעלי ערכיות נמוכה, בעוד השאר (273 עצים) בעלי ערכיות בינונית עד גבוהה במיוחד. העוררת מדגישה כי אילו היה נערך סקר הבוחן את השטח מבחינה סביבתית, סביר כי ניתן היה למצוא ערכיות סביבתית נוספת במיני חי וצומח נוספים מלבד העצים.

33. העוררת מבהירה כי אילו היה נערך תסקיר בנוגע לשטח זה, הממצאים בנוגע לעצים הקיימים בתא השטח היו ידועים לוועדות התכנון ולציבור עוד בעת עריכת התמ"א, כמו גם מידע נוסף שלא נבדק ויתכן שלא ייבדק בעתיד. מידע זה עשוי היה למתן הוראות שונות בעניין הבנייה במקום.

34. העוררת מוסיפה, כי על תכנית מפורטת להתייחס לתא השטח שבו היא אמורה להתבצע ולהתאים את עצמה לתכונותיו הפיזיות, האסתטיות, האקולוגיות וכיו"ב. ללא התייחסות להיבטים הללו תכנית לא יכולה להיקרא תכנית בעלת מידת פירוט סבירה, ומכאן שהטענות בעניין העדר תסקיר משפיעות על הטענות בעניין העדר פירוט מספק של התמ"א.
35. אמנם באפריל 2018 הוגש תסקיר השפעה על הסביבה לחופי הכנרת – השלמת תסקיר חוף אמנון, תסקיר אשר אושר במסגרת תמ"א 1/א/13/13, ביולי 2019, אך גם ממנו עולה כי לא נאספו נתונים ביחס לתא השטח 607. את אי-קיום התסקיר לומדת העוררת גם מתשריטי חוף אמנון, השאובים מתמ"א 13/13, ומחזקים את הטענה כי תא השטח הוחרג ולא נבחן במסגרת התסקיר. עוד נכתב בתסקיר כי הניתוח האקולוגי בוצע ברצועת החוף בלבד.
36. לטענת העוררת ניתן לראות תמונה דומה גם באשר לבחינת החלופות המוצעות בתסקיר. מעיון בתסקיר עולה כי החלופות שנסקרו בתסקיר לא ערערו על הקביעה כי תא השטח 607 יהיה המקום שבו יוקם כפר הנופש, אלא רק נבחנו חלופות אחרות שכוללות תוספת זכויות לכפר הנופש הקיים. האפשרות לצמצם את כפר הנופש הקיים או לשנות את מיקומו כלל לא נבחנה בתסקיר.
37. העוררת מדגישה כי ועדות תכנון כמו רשויות מנהליות אחרות, נדרשות לקבל החלטה כשהיא מבוססת על מסד נתונים שלם, מדויק ומהימן. לטענת העוררת, חובה זו נועדה להבטיח ככל הניתן שהרשות תקבל החלטה ראויה שתקדם את האינטרסים החברתיים אשר הצדיקו את הענקת הכוח שניתן לה ע"י הציבור מלכתחילה. קיימת חשיבות להחלטה כזו במיוחד כאשר מדובר בהחלטה תכנונית שעלולה לגרוע מזכויותיו של הציבור הרחב ליהנות מערכי הטבע והנוף אשר הוא זכאי לבלות בהם ללא כל תמורה.
38. יתרה מכך העדר תשתית עובדתית נאותה טרם קבלת החלטה תכנונית, פוגעת ביכולת של הציבור להשתתף בהליך התכנוני, לבקר אותו ולהתנגד אליו. העוררת טוענת כי כעת יש לתקן את הטעות, ועל ועדת המשנה לעררים להורות על עריכת תסקיר סביבתי לתא השטח 607.
39. המשיבה 1 טוענת בתגובה, כי תסקיר השפעה על הסביבה נערך עבור התכנית הראשית (תמ"א 1/א/13/13), בשלמותה, ועל כל 14 מקטעי החוף הכלולים בה, ובכלל זה חוף אמנון. ההנחיות לתסקיר ניתנו בשנת 2012 ובעקבותיהם נערכו ניתוח סביבתי מקיף והערכת קריטריונים לבחינת חלופות עבור כלל החופים ובהם גם חוף אמנון (בהמשך הוחלט בוועדת העורכים להשהות את תכנון חוף אמנון עד להשלמת הבירור בנושא הזכויות התכנוניות והקנייניות בשטח).
40. עם אישורה של תמ"א 1/א/13/13 הוחלט על קידום תמ"א מפורטת לחוף אמנון בנפרד – תמ"א 1/א/13/13. לטובת עריכת התכנית המאושרת הושלם התסקיר עבור חוף אמנון, עודכנו פרקים

בתסקיר ביחס לשינויים במצב הקיים וביחס לחלופות הבינוי שנבחנו בוועדות העורכים, וכן נכתבו גם פרקים במלואם.

41. בחינת רגישות שטח כפר הנופש לא נכללה בתסקיר כי בחלקו היה מצוי בינוי קיים (כפר הנופש הנטוש) וכן הוא כלל שטח מאושר לבנייה מכוח תכנית ג/3889 שאושרה בשנת 1987 ועודכנה בשנת 1999. תכנית זו אפשרה בינוי בכלל רצועת החוף ופיתוח של שלושה מתחמי נופש ומדרונות הורדה לשייט.

42. המסקנה המרכזית של התסקיר שנערך לתכנית המאושרת הייתה כי לפיתוח בתוך גבולות מפרץ אמנון השפעה נופית נמוכה על החופים הסמוכים, כך שאף שרגישות תא שטח 607 לא נכללה בתסקיר בשל הסיבות שצוינו, בין החלופות שנבחנו בתסקיר הייתה חלופה מספר 1, מצומצמת שהציעה בינוי בתחום השטח המזרחי המאושר לבינוי (תא שטח 607) שהשוותה לחלופות לתוספת בינוי במקומות אחרים ברצועת החוף.

43. מסקנה נוספת של התסקיר הייתה כי שלוחת ספירית בעלת רגישות סביבתית ואקולוגית גבוהה ולכן פיתוח כפר נופש בספירית בהתאם לתכנית המאושרת, במיקום החורג מתוך מפרץ אמנון ייצור פגיעה אקולוגית וחזותית גבוהה. לכן הומלץ על הכוונת הפיתוח התיירותי פנימה, ובשל כך בוטלה התכנית המאושרת את כפר הנופש בספירית ובמקום זאת אפשרה התכנית המאושרת את הגדלתו של כפר הנופש הקיים והמאושר בחוף, ללא הגדלת השטח המאושר לבינוי.

44. התסקיר כלל הליך בדיקת חלופות הנוגע להיקף ופרישת האכסון המלונאי בחוף. בכל אחת מ-6 החלופות שנבחנו נכללה תוספת של 14 דונם לכפר הנופש הבנוי הקיים בחוף אמנון, בפולגון התואם את השטח המאושר בתכנית ג/3889 מ-1987. כלל החלופות הציעו מיקומים שונים לכפר הנופש במקום זה המאושר בשלוחת ספירית שעדיין לא הוקם. ועדת העורכים בחרה את חלופה מס' 1 – הגדלת כפר הנופש הקיים בשטח המאושר בלבד. חלופה זו הציעה רק את שטח 607 לכפר הנופש, תא השטח הקטן ביותר לכפר נופש, והותירה שטחים אחרים למגוון אמצעי אכסון תיירותי ובהם קמפינג בסיסי ומשולב. המשרד להגנת הסביבה בחוות דעתו ציין מפורשות כי חלופה זו היא החלופה המקובלת והטובה ביותר.

45. המשיבה 1 מוסיפה כי המועצה הארצית בהחלטתה מתאריך 2.1.2018 השתכנעה כי ביטול היעדים המאושרים בתכניות מקומיות מפורטות לכפר נופש בשלוחת ספירית ומדרון הורדה לסירות, יביאו לאיזון ראוי בין השימור לפיתוח ע"י ריכוז הזכויות למלונאות במתחם אחד וצמצום פעילות השייט.

46. המשיבה 1 מדגישה כי תא השטח לא נסקר כיוון שהנחת המוצא בכל החלופות הייתה שמדובר בשטח מופר ומבונה, אשר מאושר סטטוטורית לבינוי ולפיתוח שיש עדיפות מוחלטת להגדלתו על

פני הוספת בינוי בשטח שלוחת ספירית או במיקום חליפי. נוסף על כך, יתרת השטח שאינה מבונה אך מאושרת לבינוי צמודה לשטח המפותח זה מכבר הממוקם בתוך מפרץ אמנון שנקבע בתסקיר כבעל רגישות סביבתית ונופית נמוכה משמעותית מסביבתו. בהתאם למסקנה זו בכל החלופות מסומן השטח הבנוי של כפר הנופש הקיים והרחבתו ב-14 דונם, כלומר בכל החלופות שבחן התסקיר סומן כלל השטח המאושר לפיתוח כפר נופש בתכנית המאושרת (תא שטח 607) כשטח למלונאות.

ניתן לקיים את הוראות תמ"א 1/א/13/13 בלי לפגוע בייעוד המוגן של "יער נטע אדם" הקבוע בתמ"א

1 וזאת על ידי ריכוז הפיתוח בחלקו הדרום-מערבי של שטחו של כפר הנופש

47. על פי תמ"א 22, כמחצית מתא השטח 607 מוגדר כ"יער נטע אדם קיים". ניתן לראות בפרק 1.2 "שימושי קרקע ויעודי קרקע מתוכננים" בתסקיר השפעה על הסביבה לחופי הכנרת – השלמת תסקיר חוף אמנון שהוגש במסגרת תמ"א 1/א/13/13, כי על חוף אמנון חלות מספר תכניות מתאר ארציות ומחוזיות ובהן גם תמ"א 22. צוין כי יער נטע אדם קיים בצד המערבי והמזרחי של החוף. לטענת העוררת גם התשריט שצורף מלמד כי הייעוד על פי תמ"א 22, חל גם בתוך תא שטח 607.

48. אמנם תמ"א 1, שאושרה בינואר 2020, לאחר אישור תמ"א 1/א/13/13 צמצמה את שטח היער שהוגדר בתמ"א 22, אך לא ביטלה אותו כפי שעולה מהתשריט שבתמ"א 1. העוררת מוסיפה כי הצלבת פוליון "יער נטע אדם" עם תכנית הבינוי מראה כי תכנית הבינוי פולשת לפוליון המוגן.

49. העוררת מוסיפה כי תמ"א 22 ותמ"א 1 ראו אזור זה כבעל ערכיות גבוהה והגדירו חלקים משמעותיים בתחום תכנית הבינוי המוצעת כפוליון המוגדר כ"יער נטע אדם", שהוא שטח מוגן. שינוי זה מעיד שמתכנני תמ"א 1 נתנו את דעתם על ערכיות השטח ובכל זאת הותירו בחלקו ייעוד גם אם מצומצם מזה שהיה בעבר, של יער שאינו מיועד לבינוי.

50. העוררת מוסיפה כי תמ"א 1 המאחדת לתוכה תכניות ארציות קודמות רבות, ייעדה פרק לשטחים המוגנים, כשמטרת האיחוד הייתה מניעת סתירה בין התכניות וקידום של התנהלות תכנונית אחידה בין כל מוסדות התכנון. התשריט של תמ"א 1, המאוחרת יותר מתמ"א 1/א/13/13 מותיר את סימון הפוליון. מכאן העוררת סבורה שניתן להסיק כי אם תמ"א 1/א/13/13 הייתה נערכת כיום היה עליה להתחשב גם כן בפוליון זה.

51. העוררת מבהירה כי היא לא חולקת על כך שתמ"א 1 לא פוגעת בתוקפה של תמ"א 1/א/13/13, אך טוענת מנגד שניתן לקיים את הוראותיה של תמ"א 1/א/13/13 בלי לפגוע בייעוד היער לפי תמ"א 1. מצב זה יתאפשר אם ירוכו הפיתוח בחלקו הדרום-מערבי של השטח המיועד לנופש. כך ניתן לקיים את שתי תכניות המתאר הארציות גם יחד. העוררת טוענת כי אין זה סביר שלמען נוחיותו

של היזם או הגדלת רווחיו ייפגע הייעוד שנקבע בתמ"א 1 שיתבטא בפגיעה בשטח מוגן וערכי, אשר חשיבותו ככזה עולה עם השנים.

52. בעניין זה טוענת המשיבה 1 כי תמ"א 1 לא חלה על תמ"א 1/א/13/13 ואף לא על תמ"א 13/13/א. בסעיף 8 לחלק א' בתמ"א (עקרונות וכללים ראשיים) יש פירוט של רשימת התכניות שאותן החליפה או שינתה תמ"א 1, ותמ"א 13 כנרת לא נכללת בפירוט זה. כמו כן, בסעיף 8.1.2 כתוב כי אין בתכנית זו כדי לפגוע בתוקפן של תכניות מתאר ארציות שאינן מנויות ברשימה או באפשרות לאשר תכניות מכוחן.

53. מכאן ברור שתמ"א 1 לא חלה על אף אחת מתכניות המתאר הארציות שהוזכרו לעיל, וזאת כפי שהעוררת ציינה מפורשות בכתב הערר. כמו כן, הודגש כי החריגות שמייצרות העדר חפיפה מלאה בין השטח שאינו מוגדר כיער נטע אדם בתמ"א 1 לבין תא שטח 607 זניחות והן בגדר סטייה מקנה מידה ותו לא.

תכנית הבינוי היא תכנית בינוי בזבזנית בקרקע שלא הולמת את צו השעה, ותשרת חלק קטן מהציבור הישראלי:

54. העוררת טוענת כי תכנית הבינוי עושה שימוש בזבזני בקרקע ולא עונה על עקרונות התכנון מבחינת שימוש בקרקע (השארת שטחים מחלחלים, הפחתת כריתות העצים הקיימים ועוד).

55. העוררת מוסיפה כי על מוסדות התכנון לשקול שיקולים חברתיים, וכן על הולחוף לשמור על האינטרס הציבורי. בהחלטתה שלא להורות על תכנון מגוון של חדרי אירוח וקבלת עמדת משרד התיירות כי כלל החדרים יהיו ברמה הגבוהה ביותר, כשלה הוועדה. העוררת מוסיפה כי גם המשיבה 1 וגם משרד התיירות לא חולקות על כך שכפר הנופש ישרת רק אוכלוסייה אמידה ומצומצמת, כפי שעולה מהדיון שנערך ביום 26.10.2022 בולחוף. מצב זה חוטא לטענת העוררת לאחד מעקרונות הבסיס של חוק שמירת הסביבה החופית, תשס"ד-2004, הרואה בסביבה החופית על מרכיביה השונים כמשאבי ציבור השייכים לכלל הציבור ללא קשר ליכולתו הכלכלית.

56. העוררת טוענת כי תכנית הבינוי הראשונית שבה הוצבו אלמנטים הקשורים למלון מחוץ לגבולות תא השטח המלונאי, מלמדת על מניעי היזמים לנכס שטחי ציבור לעצמם ולצמצם את המעבר החופשי של כלל הציבור. העוררת מדגישה כי למוסדות התכנון תפקיד חשוב בהתמודדות עם התמעטות השטחים הפנויים במדינה, בדגש על השטחים הפתוחים, לצד גידול האוכלוסייה. במצב דברים זה אישור תכניות בינוי שכזו לא עולה בקנה אחד עם המגמות התכנוניות העדכניות.

57. לעמדת המשיבה 1 יש לבחון את טענת העוררת למול הקבוע בהוראות התכנית המאושרת. בהשוואה בין התכניות ניתן לראות כי תכנית הבינוי המוצעת, על השינויים שהכניסה בה החלטת

הולחוף, עומדת בכל כללי התכנית המאושרת. כמו כן, תכנית הבינוי בעלת תכנית בינוי נמוכה (17%) מזו המותרת בתכנית המאושרת (30%).

58. עוד מציינת המשיבה 1 כי על מנת להקטין עוד יותר את כיסוי הקרקע ובהתאם להחלטת הולחוף, 12 יחידות אירוח הועתקו מהקרקע לקומה השנייה מעל יחידות מוצעות – כך שלבסוף התכנית כוללת 60 מבנים של שתי קומות – שהם 120 יחידות אירוח בגובה המקסימלי המותר בהתאם לתמ"א מתוך 200 יחידות מאושרות.

59. בעניין הטענות על כך שהחוף הציבורי ינוכס למלון, הולחוף מציינת כי מדובר בטענה שנוגעת לשטחים שכלל לא מצויים בתכנית הבינוי ועל כן דינה להידחות. בהחלטת הולחוף צוין כי שטחי המלונאות בתכנית הבינוי לא כוללים את שטח חוף הרחצה הציבורי. הולחוף הוסיפה וציינה כי חוף אמנון הוא חוף ציבורי המפוקח ע"י איגוד ערים כנרת ולכן ניתן להניח שפיקוח זה ימנע את "זליגת" המלון אל עבר חוף הרחצה עד כדי ניכוסו.

הסעדים המבוקשים :

60. העוררת מבקשת כי החלטת המשיבה 1 מיום 26.10.2022 המאשרת את תכנית הבינוי תבוטל. סעד נוסף שמבקשת העותרת הוא שניתן יהיה לשוב ולדון בתכנית הבינוי רק לאחר תיקון הליקויים הבאים: הבאת תכנית הבינוי לדיון מחדש, רק לאחר שתגובש כתכנית מפורטת שתאפשר הגשת התנגדויות כדיון; התכנית המפורטת תתבסס על השלמה לתסקיר, שתערך ביחס לשטח כפר הנופש, בתא שטח 607 לתכנית, לרבות בחינת חלופות למיקומו, ולאופן פרישת המבנים בשטח; ככל שהתכנית המפורטת תציע למקם את כפר הנופש במיקומו המוצע כיום, יש להתחשב בתכנון ביעוד הקרקע "יער נטע אדם" ולקיימו, משמע לא לאשר בו בניה ופיתוח, בהתאם לקבוע בתמ"א 1; התכנית המפורטת תכלול צמצום משמעותי של יחידות הנופש המסווגות כנופש ברמה גבוהה, באופן שיאפשר פיתוח של יחידות נופש ברמות מגוונות ונמוכות יותר. במסגרת זו יש לתת מקום בתא השטח גם לשטחי הקמפינג המשולב, שמיקומם יועתק אל תוך תא שטח 607; יש להבטיח ניצול מיטבי של שטח הקרקע בתכנית המפורטת, באופן הבא: חיוב בנייה של יחידות נופש בנות שתי קומות; ניצול אחוזי הבנייה המאושרים באופן מקסימלי מצד אחד, אך באופן מרוכז בשטח מצד שני; וכן חישוב שטח בריכות שכשוך פרטיות, ככל שיהיו כאלה, במסגרת חישוב שטח תכנית הבינוי.

61. ערר 67/22 הוגש על ידי "חברי ועד הפעולה לשמירה על סביבת חוף אמנון", אשר לדבריהם הם נציגי ציבור המייצגים קהל נרחב (להלן: "העוררים") ועניינו החלטת המשיבה 1 לאשר את תכנית הבינוי מכוח תמ"א 1/א/13/13 להקמת כפר נופש מלונאי בתא שטח 607 בחוף אמנון שבכנרת (הגם שבפועל הטענות בו חורגות מכך).

הטענות בערר:

62. העוררים סבורים כי החכרת השטח במפרץ אמנון לגורם שאינו ציבורי לפני כשלושים שנה הייתה טעות, וזאת כי במהלך השנים התשתיות שהוקמו במקום על ידי המדינה בכספי ציבור נזנחו ונהרסו. העוררים סבורים שהמדינה הייתה צריכה להשיב את שטח המפרץ לציבור הן כחוף והן כיער נטע אדם, אך במקום זאת המדינה החריגה את חוף אמנון מהתמ"א הגדולה לכנרת 1/א/13/13 ומאז מקודמות על ידי הגופים הנוגעים בדבר (מוסדות התכנון, איגוד ערים כנרת ורשות מקרקעי ישראל) דרישות בעלי הקניין.

63. נטען כי תכנית הבינוי במפרץ אמנון נערכה ללא שיתוף ציבור, וכן ניכסה שטחים מחוץ לשטח המלונאי לטובת תפעול המלון. כמו כן, נטען שהתכנית צפויה לייבש קטעים ממימי האגם.

64. נטען כי ההחלטה לאשרר לחדש ואף להרחיב את שטחי המלון בחוף אמנון למרות האזהרות שבתסקיר הסביבתי לפיהן מדובר באזור בעל רגישות סביבתית גבוהה, תוך התעלמות מהשינויים שחלו בשנים האחרונות לגבי תפישת בנייה צמודת דופן, מייצרת "פיל לבן" בנוי בתוך ריאה ירוקה המקיפה אותו. מצב זה מייצר פגיעות סביבתיות נרחבות הכוללות את היקף ההשפעות של התפעול ההיקפי (בין היתר זיהום הרעש והאור בכפר הנופש המשפיעים על בעלי החיים בסביבה); השפעות הפעילות הימית המוטורית על הדגה באזור הרבייה העיקרי שלה בכנרת; תקלות וכשלים עונתיים ושאינם עונתיים העלולים להזיק באופן ניכר לשמורה הימית ומי הכנרת בכלל; ופגיעה בכמות מרובה של עצים ותיקים המיועדים להעתקה וכריתה ללא צורך.

65. עוד טוענים העוררים כי קיים חשש שהחוף הציבורי ינוכס ע"י בעלי המלון לבאי המלון כפי שקרה בחופים אחרים ברחבי הכנרת. העוררים סבורים כי התכנית כפי שנדונה במוסדות התכנון, מלמדת על ניכוס חלקים נרחבים מהשטח הציבורי שנותר בין אם הדבר יעשה בהתאם לדין ובין אם באמצעות דרכים אחרות שישפיעו על הנגשת החוף לציבור. העוררים אף הציגו דוגמאות לאפשרויות התרחבות של המלון בעתיד בדרך זו או אחרת (ובהן פגיעה בשביל האופניים סובב כנרת, ייבוש קטעים ממימי האגם לאורך החוף, שימוש בשירותים שייבנו בחוף ובניית מתחם טיפולים לכלי שייט מסחריים).

66. העוררים מוסיפים כי התכנית תייצר הדרה של הציבור הישראלי מנכסיו. העוררים טוענים כי אין לצמצם את מעט החופים שנשארו פתוחים לציבור הרחב ובכך להקטין את אזורי הפנאי הטבעיים של האגם. יש חשיבות רבה לפעולה זו במיוחד על רקע העלייה במספר הנופשים בכנרת בכלל ובחוף אמנון בפרט משנה לשנה. צמצום שטחים ציבוריים עבור בניית מתחם יוקרה שישרת אוכלוסייה קטנה יפגע בציבור הרחב. העוררים מציינים דרכים שונות שבהן תהיה פגיעה בציבור ובהן צמצום החוף ע"י ייבוש מקטע של אזור רחצה, צמצום החוף ע"י קווי שרוול ביטחון ותפעול לכלי שיט מסחרי, צמצום השטח הציבורי לרכיבת אופניים, מלון יוקרה הומוגני ללא מדרג תיירותי מגוון שמאפשר גישה למקום רק לבעלי אמצעים ועוד.

הסעדים המבוקשים :

67. העוררים מבקשים להפריד את תא שטח האכסון המלונאי 607 משטח החוף שבאחריות איגוד ערים כנרת, כדי לשייך תכנית זו לתמ"א 13/13 א. כמו כן, הם מבקשים להכין תמ"א חדשה שתואמת את תמ"א 13/13 א ללא אכסון מלונאי ומעגן שייט בחוף הציבורי. על התמ"א לדבריהם להיות מותאמת למשבר האקלים ולפתח את יער נטע אדם בכל מפרץ אמנון. נוסף על כך על התמ"א החדשה לתאום את חוק הסדרת הטיפול בחופי הכנרת, התשס"ח-2008.

68. לפיכך מבקשים העוררים להחזיר את תמ"א 13/13 א/1 חוף אמנון לעריכה מחדש.

המענה לערר :

69. המשיבים 4 מעלים מספר טענות סף אשר לדבריהם מצדיקות את דחיית הערר. ראשית, נטען כי לוועדת המשנה לעררים אין סמכות לדון בתכנית כיוון שתכנית הבינוי איננה עונה להגדרת תכנית כפי שמובאת בס' 1 לחוק ופרק ג' לחוק. החלטת הולחוף עוסקת בתכנית בינוי אשר איננה תכנית לפי הוראות החוק ואף לא מהווה היתר בנייה, מכאן שאין לוועדת המשנה לעררים סמכות לדון בנושא.

70. טענת סף נוספת שמעלים המשיבים 4 היא העדר זכות עמידה של העוררים. אף אם תכנית הבינוי הייתה מהווה "תכנית" לפי החוק, לפי ס' 8 לתוספת השנייה לחוק, הרשאים לערור על החלטת הולחוף בעניין אישור תכנית שאינם חברי הולחוף, הם כל מי שרואים את עצמם נפגעים מהחלטת הולחוף. המשיבים 4 טוענים, שהעוררים לא הצליחו להצביע על פגיעת תכנית הבינוי במקרקעיהם או בזכות כלכלית שלהם, כיוון שהעוררים כפי שהם עצמם מציינים, לא גרים באזור הסמוך לשטח שבו חלה תכנית הבינוי. מתן רשות ערר לעוררים שאינם חברי ועדה, גוף ציבורי שלו נתונה רשות

מהדין לערור על ההחלטה, וכן שאינם מציגים פגיעה ישירה אישית שעלולה להיגרם להם מאישור התכנית עלול להוות תקדים מסוכן שירחיב יתר על המידה את זכות הערר בניגוד לדין.

71. נטען כי העוררים רואים את עצמם כנציגי ציבור ומייצגי קהל נרחב שלטענתם חתם על עצומה.

מדף האינטרנט שאליו הפנו העוררים בערר עולה כי העצומה לא נערכה על ידם אלא ע"י שתי עמותות רשומות שמטרתן לשמור על איכות הסביבה ("עיר – יער" ו"ונטעת") אך הן אינן בין העוררים. המשיבים מדגישים כי העוררים לא הצליחו להצביע על פגיעה במקרקעיהם או בזכות כלכלית אחרת של מי מהעוררים הנגרמת בעקבות תכנית הבינוי שאושרה. המשיבים 4 מוסיפים כי יתכן שהמרחק הרב של חלק מהעוררים מתא השטח שבו עוסקת התכנית יכול להוות עדות נוספת לכך שהתכנית כלל לא פוגעת באינטרס אישי של מי מהעוררים.

72. עוד טענת סף שמעלים המשיבים עוסקת בשיהוי הכבד שבו לוקה הערר לדבריהם. טענות העוררים

וכן הסעדים המבוקשים על ידם לא נוגעים לתכנית הבינוי ולא להחלטת הולחוף, אלא לתמ"א חוף אמנון שאושרה כדין כשלוש שנים לפני הגשת הערר (לאחר הליך פרסום להשגות הציבור ולאחר שדבר אישורה פורסם כדין). הטענות המועלות בערר הן נגד אישור הקמת המלון, ופגיעה ביכולת הציבור להגיע לחוף הכנרת אשר איננו נכלל במגרש המלונאי ובשטח תכנית הבינוי, וכן בעניין שטחים נוספים שנמצאים מחוץ לשטח המאושר למלונאות, טענות ביחס להוראות תמ"א חוף אמנון הנוגעות לייבוש קטע ממימי האגם ושימושים אחרים בתחום חוף הים שכולם נקבעו בתמ"א חוף אמנון.

73. גם הסעד המבוקש בערר, החזרת תמ"א 1/א/13/13 לעריכה מחדש, לא נוגע, לטענות המשיבים 4

לתכנית הבינוי, אלא לתמ"א חוף אמנון. המשיבים 4 מוסיפים כי סעד זה נוגד את סעיפים 51-54 לחוק התכנון והבנייה שקובעים כי הסמכות לערוך תמ"א היא בידי המועצה הארצית לתכנון ובנייה, וכי הסמכות לאשרה נמצאת בידי ממשלת ישראל. כמו כן נטען שהסעד המבוקש סותר את סעיף 133 לחוק לפיו מוסד תכנון שבסמכותו לאשר תכנית מוסמך באותה הדרך לשנותה, לבטלה או להתלותה. כלומר הולחוף ואף ועדת המשנה לעררים לא מוסמכות לשנות תכנית מתאר ארצית.

74. המשיבים 4 טוענים, כי העוררים לא סיפקו כל הסבר מדוע השתהו בתקיפה התמ"א זמן כה רב.

יתרה מכך, העוררים לא טענו טענה כלשהי בדבר אי-חוקיות אישור התמ"א או החלטת הולחוף. המשיבים מוסיפים ומדגישים כי הם הסתמכו על תכנית המתאר הארצית המאושרת והזכויות מכוחה, ובשל כך השקיעו כספים ברכישת המקרקעין ובתכנונם עשרות מיליוני שקלים. כלומר דיון מחודש בתכנית כעת, ואף שינוייה עלול לגרור להם נזקים רבים, שלוש שנים לאחר שאושרה התכנית.

75. המשיבים 4 טוענים שהעוררים כשלו במיצוי ההליכים התכנוניים והמשפטיים שעמדו לרשותם, וזאת כי אף אחד מהעוררים לא הגיש השגה ביחס לתמ"א חוף אמנון, כפי שעולה מעיון במסמך ההחלטות של ישיבת הועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים, מיום 29.1.2019. לפיכך טוענים העוררים גם כן כי יש לדחות את הערר על הסף.

76. לצד טענות הסף והטענות הפרוצדוראליות, הוסיפו המשיבים 4 התייחסות גם לגופן של טענות העוררים. בעניין הטענה כי התכנית נערכה ללא הליך שיתוף ציבור, המשיבים 4 מבהירים כי מטענות אלה ניתן ללמוד שכוונת העוררים היא שהתמ"א לא עברה הליך זה ולא תכנית הבינוי (שאינה תכנית לפי הוראות החוק), וזאת כי העוררים מציינים שכוונתם לתכנית שנערכה ע"י מוסדות התכנון, רשות מקרקעי ישראל ואיגוד ערים כנרת, בעוד שתכנית הבינוי נערכה ע"י היזם. מכאן שטענות העוררים נוגעות לתכנית אשר הדיון בעניינה חורג מסמכות וועדת המשנה לעררים. 77. עוד מצוין בכתב הערר כי התכנית כוללת שטחים מחוץ לתחום המלונאי, אך המשיבים מבהירים כי שטחים אלה כולם מחוץ לשטח תכנית הבינוי החלה על המגרש המלונאי בלבד.

78. בהתייחסם לתקיפה העוררים את ההחלטה לאשרר, לחדש ולהרחיב את שטחי המלון בחוף אמנון בניגוד לאזהרות בתסקיר הסביבתי, טוענים המשיבים 4 כי העוררים לא מביאים סימוכין לטענותיהם. כמו כן, המשיבים מציינים את הוראות תכנית המתאר הארצית ודברי ההסבר לה, שם ניתן לראות שהרחבת הקיבולת של המלון במגרש המלונאי נקבעה בתמ"א על בסיס תסקיר השפעה על הסביבה שנערך כדין.

79. המשיבים 4 מדגישים כי בכתב הערר ניתן לראות שמפורטות דוגמאות רבות שכולן מתייחסות לנושאים שנקבעו בתמ"א ומצויות מחוץ לשטח מגרש המלונאות. כמו כן, יש טענות מפורשות המופנות נגד התמ"א ואישורה ולא נגד תכנית הבינוי. כך גם הסעדים שאותם דורשים העוררים לא נוגעים להחלטת הולחוף ואינם בסמכות ועדת המשנה לעררים או הולחוף.

80. גם המשיבה 1 התייחסה לטענות שהעלו העוררים בערר זה, ובהן הטענות לפגיעה אקולוגית ולתסקיר השפעה על הסביבה שנערך לתכנית המאושרת. בעניין החשש מזיהום רעש ואור, המשיבה 1 מדגישה כי התסקיר המליץ לרכז את הפיתוח הנוסף באזור שבו היה קיים פיתוח עוד טרם אישור התכנית. מיקום זה מרוחק מתחום השמורה ובינו לבין השמורה מוקמו תאי שטח לקמפינג, כך שרמות הפיתוח בין מרכז החוף שבו אושר כפר הנופש לשמורה, דורגו. בתכנית הבינוי שאושרה ע"י הולחוף ניתנה התייחסות לנושא זיהום האור במסגרת ההוראות למניעת מפגעים בעת העבודות.

81. בעניין הטענה על השפעת הפעילות הימית המוטורית על הדגה בשמורה מבהירה המשיבה 1 כי כבר בתכנית ג/8453 שקדמה לתכנית המאושרת נכלל מדרון הורדה לשייט מסחרי ופרטי. התכנית

המאושרת ביטלה את המדרון הפרטי והשאירה רק את זה המסחרי, שכן עליו חלה רגולציה אשר ניתן לאוכפה באופן תדיר ולמנוע זיהומים.

82. בעניין החשש כי תקלות בתשתיות של כפר הנופש עלולות להזיק לשמורה הימית נטען על ידי המשיבה 1 כי בהחלטתה פעלה הולחוף להבטחת פתרון לשפכים לכלל השימושים בחוף, המלונאות, הקמפינג, והחוף הציבורי בכללותו.

83. כמו כן, המשיבה 1 התייחסה לטענה לפגיעה במספר רב של עצים ותיקים, נטען ע"י הולחוף כי תכנית הבינוי משמרת ומעתיקה 14 עצים קיימים בתחומה, נוסף על עצים שנקבעו בהחלטת פקיד היערות, ומוסיפה מאות עצים שיינטעו בתחום כפר הנופש (70% מהם עצי צל בוגרים). הוחלט שאין צורך לשמר את עצי הדקל שאינם מייצרים צל או תרומה אקולוגית למערכת הטבעית בהתאם לדוחות שהוצגו בעניין.

84. בעניין הטענות על כך שהחוף הציבורי ינוכס למלון, המשיבה 1 מציינת כי מדובר בטענה שנוגעת בשטחים שכלל לא מצויים בתכנית הבינוי, ועל כן דינה להידחות. בהחלטת הולחוף צוין כי שטחי המלונאות בתכנית הבינוי לא כוללים את שטח חוף הרחצה הציבורי. הולחוף הוסיפה וציינה כי חוף אמנון הוא חוף ציבורי המפוקח ע"י איגוד ערים כנרת ולכן ניתן להניח שפיקוח זה ימנע את "זליגת" המלון אל עבר חוף הרחצה עד כדי ניכוסו כפי שחוששים העוררים.

דיון והכרעה:

הדיונים בפנינו והסוגיות מושא הערר:

85. במסגרת הדיון בעררים אלה קיימנו שתי ישיבות. הישיבה הראשונה התקיימה ביום 16.3.2023 ובה נשמעו כלל טענות הצדדים.

86. לאחריה, ביום 27.6.2023 הוצאנו החלטת ביניים שבה הוכרעו מספר סוגיות:

ראשית, הוועדה הכירה בזכות כלל העוררים לערור מבחינת זהותם כעוררים מכוח ס' 8 לתוספת השנייה לחוק. העוררת בערר 66/22 בשל היותה חברת הולחוף, וקבוצת העוררים בערר 67/22 בשל כך שלפחות חלק מחברי הקבוצה מתגוררים בסמיכות לחוף אמנון ומבלים במקום.

שנית, ובכל הנוגע לסוגיות שהועלו בעררים, הוועדה הבהירה כי כלל הטענות התוקפות את התמ"א חורגות מסמכותה וזאת משום שתקיפה של תכנית מתאר ארצית שאושרה על ידי הממשלה יכולה להיעשות אך בפני בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק.

עוד צוין למעלה מן הצורך, כי טענות בעניין תמ"א 1/א/13/13 אשר אושרה בשנת 2019 לוקות בשיהוי ניכר.

הוועדה פירטה כי כלל הטענות החורגות מהחלטת הולחוף חורגות מסמכותה. בין היתר הוכרע שהטענות בעניין תסקיר ההשפעה על הסביבה גם כן מהוות תקיפה של התמ"א ומכאן שגם הן חורגות מסמכות הוועדה.

87. עם זאת, בהחלטה הובהר כי השאלות בדבר תכנית הבינוי לגופה (בדגש על פרישת הבינוי ואופי כפר הנופש הנגזר ממנה) אשר איננה סטוטורית והוכנה בעקבות הקביעות בתמ"א, נותרו פתוחות בשלב זה, והן מעוררות קושי מיוחד בסוגיית סמכות ועדת המשנה לעררים לדון בתכנית הבינוי.

88. על מנת לייתר את הצורך בהכרעה בנושא זה, ובעקבות שאלות שהתעוררו אצלנו בנוגע לפרישת הבינוי, סברנו שנכון יהיה אם הצדדים יגיעו לישיבה נוספת ובה ננסה להגיע להסכמות בדבר פרישת הבינוי ואופיו באופן שיאפשר שימוש יעיל וקומפקטי יותר בקרקע, עם היצע מגוון יותר של חדרים וכן שטחים מחלחלים, תוך דיון בחלופות בינוי רעיוניות אחרות שנשקלו בעבר. לצד עצם הערך המוסף הגלום מטבעו בפתרון מוסכם, קיוונו לייתר את ההכרעה בשאלות הסבוכות שלא הוכרעו בהחלטת הביניים של הוועדה.

עוד קיוונו שהצדדים יגיעו עם מוכנות לכך, אשר תאפשר לנו להציע גם מטעמנו הצעות בנושא.

89. לפיכך, בעקבות החלטת הביניים התקיימה ישיבה נוספת ביום 13.7.2023.

בדיון הוצגו על ידי היזמים חלופות בינוי שנדונו בעבר וכן חלופת בינוי עדכנית אשר מצמצמת את התכנית של השטח, באמצעות העלאת 2 יחידות נופש נוספות לקומה השנייה (הצעה אשר היזמים הודיעו שלא יחזרו ממנה גם אם לא תהיה הסכמה של העוררים בעניין, וכי זו תכנית הבינוי העדכנית מבחינתם).

90. בתגובה להצעה זו, הודיעו העוררים כי הם מקבלים את הצעת המשיבים רק לצד מספר תנאים נוספים (יצירת מקבצים של עשר יחידות נופש, צמצום הפרישה והרחקת הבינוי מהכנרת, ויתור על בריכות שכשוך במחצית היחידות, שימור יותר עצים והתאמה לפולגון הקבוע בשטח התכנית לפי תמ"א 1).

המשיבים סירבו לקבלת התנאים הנוספים. מאחר שבשלב זה מצאנו כי הפערים בין הצדדים גדולים מאוד, התחוור לנו שאין היתכנות לפתרון מוסכם והישיבה הסתיימה ללא הסכמה. **מכאן החלטה זו שאותה אנחנו מבקשים לגזור ככל שניתן למקרה הקונקרטי ולנסיבותיו.**

91. נבהיר, הכרעות ועדת המשנה לעררים שנכללו בהחלטת הביניים לא נפתחות כעת בשנית, הן עומדות בתוקפן ונמצאות מחוץ לגדרי החלטה זו, אשר מוסיפה נדבך נוסף על האמור בהחלטת הביניים. החלטה זו תעסוק אפוא בשאלות בדבר תכנית הבינוי וסמכותנו לדון בה לגופה.

92. נקדים את המאוחר ונאמר, שלאחר שקילת הדברים ובחינת תמונת המצב המשפטית והתכנונית כפי שהוצגה בפנינו על ידי הצדדים לעררים, החלטנו פה אחד לדחות את שני העררים. הוכרע כי על אף המורכבות בשימוש בקונסטרוקציה המשפטית-תכנונית של תכנית בינוי אשר איננה סטטוטורית ושלא היוותה נספח לתכנית סטטוטורית, אין לוועדת המשנה לעררים סמכות לדון בערר במקרה זה על נסיבותיו הייחודיות. יובהר כי הכרעה זו לא קובעת מסמרות בסוגיה עקרונית זו, וכי יתכן שבמקרים עתידיים אחרים ההכרעה תהיה שונה.

סמכות וועדת המשנה לעררים לדון בערר על תכנית הבינוי

93. כאמור, שאלת סמכות ועדת המשנה לעררים לדון בערר התוקף את תכנית הבינוי עוררה לבטים רבים בקרב חברי הוועדה. בשל כך, כפי שצוין, מצאנו לנכון לנסות ולהימנע מהכרעה עקרונית ורוחבית בנסיבות המורכבות הללו, על דרך ההגעה לפתרון מוסכם בין כלל הצדדים לעררים. משלא צלחו ניסיונות אלה נכריע בשאלת הסמכות.

94. **מחד גיסא**, כלל ידוע הוא שבדומה לזכות הערעור, זכות הערר קיימת רק כאשר המחוקק העניק אותה במפורש בחוק.

95. המחוקק לא הקנה בידינו סמכות באשר לתכניות מתאר ארציות, וברור כי ביחס אליהן אין לעוררים זכות לערור (ראו בג"ץ 594/89 מועצה אזורית ערבה תיכונה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, מד(1) 558 (1990) (להלן: עניין מועצה אזורית ערבה תיכונה), בפס' 7, שם נקבע כי "באותם מקרים בחוק התכנון והבניה, כשרצה המחוקק ליתן זכות להתנגד או לערור, קבע זאת במפורש. ומכאן, שבאותם מקרים, כמו בענייננו, כשלא העניק זכות כזו - זכות כזו אינה קיימת").

96. ביחס לעררים על החלטת הולחוף, סעיף 8 לתוספת השניה לחוק התכנון והבניה קובע כי: "הרואה את עצמו נפגע על ידי החלטת הוועדה לשמירת הסביבה החופית לפי סעיפים 4 או 5, או חבר הוועדה, רשאים לערור עליה לפני המועצה הארצית לתכנון ולבניה, בתוך שלושים ימים מהיום שבו נמסרה להם הודעה על החלטה".

97. סעיפים 4-5 קובעים כדלקמן:

**סייג לאישור תכנית, היתר לשימוש חורג והקלה (תיקון מס' 69)
תשס"ד-2004**

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

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

(תיקון מס' 81) תשס"ח-2007 (תיקון מס' 83) תשס"ח-2008

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

(תיקון מס' 81) תשס"ח-2007 (תיקון מס' 83) תשס"ח-2008

(ד) לא יינתן היתר להקלה מגובה בנין בתחום הסביבה החופית לרבות תחום חוף הים מתכנית שאושרה לפני המועד הקובע, אלא באישור הועדה.
(ה) הועדה רשאית לקבוע כי הצורך בקבלת אישור כאמור לא יחול על תכנית מסוימת או סוגי תכניות או היתרים בתחום הסביבה החופית או על חלק מתחומי תכניות אלה, שאין בביצועם כדי להוות שינוי מהותי של המצב התכנוני המאושר או לגרום להשפעה ניכרת על הסביבה החופית; קביעה כאמור, יכול שתחול על סוגי תכניות, או על אזורים מסוימים, ויכול שתהיה מותנית בהגבלות כפי שתקבע הועדה.

סייג למתן היתרים (תיקון מס' 69) תשס"ד-2004

5. מוסד תכנון לא ייתן היתר לבניה, לשימוש או לפעולה אחרת הטעונה היתר לפי חוק זה לגבי תחום הסביבה החופית, אלא בהתאם לתכנית או להיתר שהתמלאו בהם דרישות סעיף 4, או בהתאם לתכנית שעומדת בהוראות סעיף 11.

98. סעיף 4 עוסק אפוא **בתכנית** (שלא תופקד ולא תאושר אלא לאחר קבלת אישור הועדה, קרי הולחוף), בהיתר לשימוש חורג בתחום הסביבה החופית או בהיתר להקלה בתחום חוף הים. סעיף 5 עוסק בהיתרי בניה ושימוש בתחום חוף הים.

99. האם תכנית הבינוי הנדונה היא בגדר "תכנית"?

חוק התכנון והבנייה מתייחס בס' 1 להגדרת תכנית וקובע כי תכנית לפי החוק היא תכנית מהתכניות המנויות בפרק ג'. פרק ג' קובע מהן התכניות לפי החוק וכן הוראות שונות הנגזרות מהגדרה זו. עניינו של הפרק הוא בתכניות סטטוטוריות – תכנית מתאר ארצית, מחוזית ומקומית. תכנית בינוי לא מנויה בפרק זה. המונח תכנית בינוי אינו מעוגן בחוק התכנון והבניה ומדובר למעשה בכלי עזר המשמש את מוסדות התכנון לפירוט היבטים שלא מפורטים בתוכנית הסטטוטורית.

בעע"מ 8489/07 **יעקב (קובי) ריכטר נ' ועדת המשנה הנקודתית של הועדה המחוזית** (נבו

23.11.2009) התייחס בית המשפט העליון למהותה של תכנית בינוי:

"השלד התכנוני המרכזי של חוק התכנון והבניה מורכב ממדרג של ארבע סוגי תוכניות: תוכנית מתאר ארצית, תוכנית מתאר מחוזית, תוכנית מתאר מקומית ותוכנית מפורטת. היתר הבנייה הינו החוליה המחברת בין התוכנית לבין הבנייה בשטח. במציאות התכנונית הישראלית, קיים לעתים מרכיב נוסף, הוא תוכנית בינוי (המכונה גם "תוכנית עיצוב" או "נספח בינוי/עיצוב"). תוכנית בינוי הינה מסמך המשרטט ברמת פירוט גבוהה, באמצעים גרפיים או מילוליים, את תמונת הבנייה המתוכננת בשטח שעליו חלה תוכנית סטטוטורית. כאשר דנים אנו בתוכניות בינוי, יש להבחין בין שני סוגים של תוכניות: האחד, תוכניות בינוי המצורפות לתוכנית הסטטוטורית ומהוות חלק הימנה. תוכנית בינוי מסוג זה אינה אלא פירוט והרחבה של התוכנית הסטטוטורית והיא עומדת לנגד עיני הגופים הדנים בה לכל אורך הדרך. תוכנית בינוי מסוג זה לא מעוררת בעיה מיוחדת והיחס אליה הוא כאל חלק מהתוכנית הסטטוטורית...סוג שני של תוכניות בינוי כולל תוכניות הנעשות לאחר אישורה של תוכנית סטטוטורית ועל פי הנחיות הקבועות בה. תוכנית בינוי מסוג זה אינה עוברת את מסלול האישור הקבוע בחוק התכנון והבניה. כתוצאה מכך, אין לציבור זכות התנגדות בנוגע לתוכנית הבינוי. השימוש בתוכניות בינוי מן הסוג השני נפוץ אצל רשויות התכנון, אף כי מדובר בתוכנית שאין לה מעמד פורמאלי לפי חוק התכנון והבניה..."

100. בענייננו, אין המדובר בתכנית בינוי שהיא נספח לתכנית וחלק הימנה, דהיינו בסוג הראשון, אלא, בתכנית שהיא מן הסוג שני. מכאן, שהחלטת הולחוף העוסקת בתכנית בינוי אשר איננה תכנית לפי החוק, כל שכן לא עוסקת בהיתר בניה, לא נכללת לכאורה בגדרי הסמכות של ועדת המשנה לעררים, שכן אינה "תכנית".

מאידך גיסא, עלו טענות לפיהן התמ"א המפורטת איננה מפורטת כנדרש, וכי הפירוט שאמור להימצא בה נמצא הלכה למעשה בתכנית הבינוי, שאיננה נספחת לתמ"א ואיננה סטטוטורית. בשל כך נטען, כי יש לראות בתכנית הבינוי השלמה של ההליך התכנוני בעקבות התמ"א ובו המשך הפירוט הדרוש. כלומר, על פי הנטען, בשל הקשיים במנגנון התכנוני-פרוצדורלי החרג שיצרה תמ"א 1/א/13/13, והעובדה שהפירוט במסגרת תכנית הבינוי שקול לפירוט הנדרש במסגרת תכנית סטטוטורית (בין אם במסגרת פירוט נוסף בתמ"א ובין אם במסגרת תכנית מפורטת נפרדת), יש צורך בפרשנות תכליתית שמכוחה יש לאפשר לעוררים להשמיע את טענותיהם בפנינו במסגרת ערר. המנגנון הייחודי שנוצר, לא אפשר למעשה ביקורת תכנונית על הקבוע בתכנית הבינוי – לא במסגרת ההשגות לתכנית המתאר הארצית ולא במסגרת של הליך התנגדויות וערר על תכנית מפורטת נפרדת – ועל כן, ראוי לפרש את תכנית הבינוי הנדונה בפרשנות תכליתית שלפיה, מבחינה מהותית מדובר בתכנית המקנה עליה זכות לערור.

אין חולק כי דיון בתכנית מתאר ארצית שאושרה על ידי הממשלה והפכה לחיקוק חורג מסמכות הוועדה (כפי שהובהר בהחלטת הביניים). מכאן, על פי פשטם של דברים, ועדת המשנה לערים לא מוסמכת לדון בערר אשר עניינו תמ"א 1/א/13/13 המאושרת ורמת הפירוט הקבועה בה וגם לא בתכנית הבינוי שהוכנה מכוחה, על סמך הוראותיה המפורשות והיא עצמה אינה בגדר "תכנית". עם זאת, הטענה היא שהקונסטרוקציה המשפטית-תכנונית שבה נוסחה התמ"א כפי שהוצגה לעיל, יוצרת קשיים ייחודיים ומעלה את השאלה האם לא נוצר כאן מנגנון שהלכה למעשה עוקף את מנגנוני הבקרה והתקיפה הפנים תכנוניים – התנגדויות וערר. ככל שמנגנון זה הותיר סוגיות שראוי היה שידונו במסגרת של תכנון מפורט, לתכנית בינוי שאינה סטטוטורית ואינה מהווה נספח – גם לא מנחה – לתכנית הסטטוטורית יש בכך כדי להצדיק את זכות הערר. על פי הטענה, מדובר במהלך שהוא למעשה (גם אם לא להלכה), חלק מהרצף התכנוני ובגדר "התכנון המפורט" עצמו, שכן הפירוט במסגרתו ראוי היה שיעשה במסגרת התכנון המפורט.

נרחיב את הדברים תוך יישומם בהמשך גם לתכנית שבנדון, ונידרש להם:

102. תמ"א 1/א/13/13 מוגדרת כתכנית מתאר ארצית ברמה מפורטת. הפסיקה הכירה עוד בעניין **מועצה אזורית ערבה תיכונה** בכך שתכנית מתאר ארצית יכולה להיות תכנית מפורטת והדבר אינו שנוי במחלוקת, אך בכך היא לא הקלה בדרישת הפירוט.
103. התכנית המפורטת היא השלב האחרון של ההליך התכנוני, ומביאה אותו לנקודה שממנה ניתן להוציא היתר בנייה. מטרת התכנון המפורט היא למנוע פערים משמעותיים בין היתר הבנייה לבין הוראות התכנית שמכוחה הוא מוצא, באופן אשר משקף את האיזון האופטימלי, לדעת מוסדות התכנון, בין מכלול האינטרסים באותו השטח שעליו מתוכננת התכנית.
104. הפסיקה התייחסה לדרישת הפירוט של תכנית מפורטת:

"השאלה אם מותר לתת היתר בנייה על סמך תכנית מתאר בלא להידרש לתכנית מפורטת תלויה במידת הפירוט הכלולה בה: מקום שהתכנית קובעת עקרונות כלליים בלבד, היא לא תוכל לשמש בסיס למתן היתרים; ואילו מקום שכלולות בה הוראות ברמת פירוט מספקת בשאלות התכנוניות המרכזיות שעל הפרק – ניתן יהיה לתת היתר על פיה (עע"ם 241/12 ועדת הערר המחוזית לתכנון ובנייה מחוז דרום נ' פז בית הזיקוק אשדוד בע"מ [פורסם בנבו (9.8.2012)).
ויובהר, כי רמת הפירוט הנדרשת בהוראות תכנית לשם מתן היתר בנייה נגזרת גם מאופי ההיתר המבוקש והבנייה המתוכננת להתבצע מכוחו. ככל שמדובר בבנייה שלה השלכות תכנוניות רחבות על סביבתה – תידרש רמת תכנון מפורטת יותר" (עע"מ 7171/11 העמותה למען איכות חיים

וסביבה בנהריה ואח' נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה (נבו 12.08.2013)
(להלן: עניין העמותה למען איכות חיים וסביבה בנהריה).

105. כב' השופטת פרוקצ'יה עמדה על חשיבות התכנון המפורט כבסיס המייצר את המסגרת התכנונית להוצאת היתרי בנייה:

"היתר הבנייה הוא האקט האחרון בהיררכיית התכנון המרחבי, המבקש להוציא מן הכוח אל הפועל את התכנון המקומי. ההיתר הינו פועל יוצא הנגזר מן התכנון המקומי, והוא אינו יכול להיות תחליף לו. הרשות המוסמכת למתן היתרי בנייה על-פי סעיף 145 לחוק רשאית לאשר מתן היתר רק אם העבודה או השימוש שבגינם הוא מתבקש מתאימים לתכנית ולדיני התכנון החלים על הקרקע [...] בהיות היתר הבנייה אמצעי למימוש התכנון הקיים בשטח, הדעת נותנת כי עליו להיגזר מתכנית שיש בה פירוט מספיק על-מנת שתשמש תשתית נורמטיבית נאותה לביצוע הבנייה. ככל שהתשתית כללית יותר ובלתי מפורטת, כך גוברת הסכנה כי יינתן היתר ביצוע שאינו נשען על נורמות תכנוניות מאושרות, ועלולה להיפתח דרך לפיתוח הקרקע באופנים שלא עברו מסננת הליך תכנוני מוסדר ומבוקר על-ידי מוסדות התכנון, כמקובל" (ע"א 7654/00 ועדת ערר מחוזית, חיפה נ' חברה לבנין הירדן בע"מ, פ"ד נז(2) 895, 904 (2003)).

106. בעניין אחר הודגש כי באמצעות הפירוט ניתן להבטיח שההליך התכנוני על כל השלבים שקדמו להוצאת היתרי הבנייה אינו נעקף ולא מתאפשר חופש פעולה בלתי מוגבל למבצעי התכנית בפועל:

"על התכנית המפורטת לכלול תשתית נורמטיבית ותכנונית הולמת, שתבטיח התאמה של הבנייה בפועל להוראות התכנוניות הרלוונטיות החלות במרחב. דרישה זו אין מטרתה אך לוודא שלא תתאפשר עקיפה של הוראות התכנית עצמן, אלא גם להבטיח כי ההליך התכנוני שהוליד את התכנית, אשר במסגרתו הובאו עמדותיהם של הגורמים הרלוונטיים ונשמע קולו של הציבור, לא ירוקן מתוכן ויוכל להגשים את מטרתו בהסדרה פומבית, מבוקרת ומושכלת של הבנייה והשימוש בקרקע. כניסה להליך הרישוי ללא תשתית תכנונית מספקת עלולה להביא לפגיעה בהשתתפות הציבור בהליך התכנוני באופן כללי, ובאופן פרטני לגריעה מזכותם של נפגעים בכוח מן הבנייה נושא ההיתר להביע את התנגדותם" (עע"מ 2605/18 עיריית חיפה נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה (נבו 28.07.2019)).

107. בהליך התכנוני שלובים מוטיבים דמוקרטיים של שקיפות. שמיעת קולו של הציבור, והתנגדות הציבור, בשלב התכנון המפורט, יכולה להתייחס לכל מרכיב בתכנית, לרבות נספחים, ללא תלות במעמד המחייב או המנחה. זאת להבדיל משלב הוצאת היתר הבניה תואם תכנית, שבו קולו של הציבור כבר לא נשמע.

הביקורת הציבורית על הליכי תכנון ובנייה היא בשר מבשרו של ההליך התכנוני ומקדמת אינטרסים חשובים אשר עומדים בבסיס דיני התכנון והבנייה. הדרך המרכזית לבקר תכנית היא באמצעות התנגדות, ולאחר מיצוי הליכים כנדרש ניתן לפנות גם לבית המשפט בבקשה לסעד בשל פגיעה אפשרית שיכולה לגרום התכנית. גם הפסיקה הכירה בחשיבות הליך ההתנגדות:

"ביסוד גישה זו עומדת ההכרה בחשיבותו של מוסד ההתנגדות. ההתנגדות היא המכשיר שבאמצעותו ניתנת לאזרח זכות טיעון בפני הרשות עובר לפגיעה בו בגדריה של תכנית. בעניין זה, תכליתה המרכזית של זכות זו היא "...לעשות צדק עם בני-אדם, שהאינטרס שלהם עשוי להיפגע מההחלטה" (דברי השופט ברק בע"פ 768/80 ש' שפירא ושות', חברה קבלנית בנתניה בע"מ ואח' נ' מדינת ישראל וערעור שכנגד (להלן - עניין שפירא [20]), בעמ' 364)... אך לצד תועלת כלל-חברתית זו, פוטנציאל הפגיעה של תכניות בפרטים הוא רב. לא פעם, הגשמתן של מטרות כלל-חברתיות רצויות על-ידי השלטון עלול להסב פגיעה קשה לפרטים החיים במעגל ההשפעה של פעולות אלה. זכות ההתנגדות מאפשרת לאותם פרטים לנקוט פעולה אקטיבית כדי למנוע פגיעה בלתי נחוצה בהם או להקטינה. היא משפרת גם את תהליכי קבלת ההחלטות התכנוניות בדרך של שיתוף האזרחים הנפגעים מהן. מבחינה זו, מאפשר מכשיר ההתנגדות "לחדד ולגבש, בדרך של יצירת 'סכסוך' (lis) בין גורמים מעוניינים שונים, את עיקר הבעיות, באופן שהגוף המחליט יוכל לראות את הבעיה על השלכותיה השונות ובכך, להגיע להחלטה ראויה ומאוזנת" (דברי השופט ברק בעניין שפירא הנ"ל, [20] בעמ' 364). ניתן לסכם אפוא ולומר כי מדובר ב"...זכות דיונית חשובה מאד, שיש לשמור עליה מכל משמר" (דברי השופט ויתקון בעניין ח'לף הנ"ל, [19] בעמ' 328). התוצאה היא, כי טענה המלמדת לכאורה על שלילה שלא כדין של זכות זו מצדיקה הכרה במעמדו בדין של הטוען" (עניין ועד אמנים לעיל).

108. זכות ההתנגדות (ובמקרה שמדובר בתכנית בסביבה החופית - זכות הערר) נפגעת אם מדלגים על הצורך בהליך תכנוני סדור. נבחן אפוא אם נפל פגם ברמת הפירוט שקיימת בתמ"א

1/א/13/13 באופן שהפך את תכנית הבינוי לכזו המסדירה מנגנונים שראוי היה להסדיר בתכנית סטטוטורית כך שיש לראות בכל זאת בתכנית הבינוי כאילו היא חלק מהרצף התכנוני שלא הושלם, ולאפשר בעניינה את זכות הערר.

109. מטרת התכנון המפורט היא לקבוע את ייעודי הקרקע, שטחי הבנייה המותרים, קווי בניין ומגרשים, שיהוו בסיס להוצאת היתר הבנייה, באופן אשר משקף את האיזון האופטימלי, לדעת מוסדות התכנון, בין מכלול האינטרסים באותו השטח שעליו מתוכננת התכנית. ס' 145(ז) לחוק התכנון והבניה מורה כי תכנית מפורטת תכלול את הנדבכים הבאים:

- פירוט ייעודי קרקע

- חלוקה למגרשים או לחלקות וגבולותיהם, אם אלו לא נקבעו בתשריט חלוקת קרקע

- קווי הבניין, מספר הקומות או גובה הבניינים

- שטחי הבניה המותרים

110. התכנית יכולה, אך לא מחויבת, לקבוע היבטים נוספים בהוראות (מחייבות) וכן בנספחים (מחייבים, מחייבים חלקית או מנחים) על אלה הקבועים בסעיף 145 (ז).

111. התמ"א בענייננו קובעת חלוקה למגרשים שונים וקובעת ייעודי קרקע. במגרש מושא החלטה זו, ייעוד הקרקע הוא מלונאות (אכסון מלונאי) והתכנית קובעת ביחס למגרש זה מספר הוראות כדלקמן:

שימושים:

א. אכסון מלונאי/כפרי.

ב. חינוי קמפינג במבני קבע או במבנים ארעיים.

ג. מתקני ספורט, אולמות ספורט, בריכות שחייה.

ד. מועדון בריאות, חדרי טיפולים, ספא.

ה. אירועים, אולם כנסים, מרכז נופש ובידור.

ו. שירותי הסעדה.

ז. מסחר תיירותי.

ח. מתקני משחק, שטחי גינון, מצללות, פינות ישיבה, משטחי שיזוף.

ט. דרכים ושבילים, חניות, לרבות חניות מקורות.

י. מתקנים הנדסיים.

יא. מרכיבי ביטחון כגון: ביתני שמירה, שערים, גדרות, דרך בטחון.

הוראות:

א. תנאי להוצאת היתרי בניה:

1. הכנת תכנית בינוי ופיתוח למתחם המלונאות, כמשמעה בסעיף 6.1.2, באישור

ועדה מחוזית והולחו"ף.

2. ביצוע פיתרון לסילוק השפכים ממתחם המלונאות וחיבורו למערכת הביוב

האזורית.

ב. בינוי אדריכלי:

1. יותר בינוי בגובה עד 2 קומות מעל הקרקע, מדוד מפני קרקע טבעיים בחזית הנצפית

מדרך מס' 87. ניתן לדרג מבנים בהתאמה לטופוגרפיה באופן שבכל חתך ניצב לקרקע,

המבנה לא יעלה על 2 קומות ביחס לפני הקרקע הטבעיים.

2. בדופן המזרחית של מתחם המלונאות, בתחום 50 מ' מגבול תא השטח, יוגבל הבינוי

לגובה 2 קומות בלבד בהתייחס לפני הקרקע הטבעיים.

3. כל שינוי אופן מדידת מפלס הבינוי שלא מפני קרקע טבעיים, מסיבות מיוחדות

שינומקו, טעון אישור הוועדה המחוזית והולחו"ף.

ג. מסחר:

1. המסעדות והמסחר ישולבו במתחם האכסון המלונאי כחלק בלתי נפרד ממנו ויהיו

שימוש נלווה לו.

2. לא יותר מסחר (חנויות לסוגיהן) בהיקף של למעלה מ-200 מ"ר שטח עיקרי.

3. לא יתאפשר מקבץ של מסעדות בשטח כולל של מעל 500 מ"ר.

ד. גדרות ושערים: מיקום וסוג הגדר והשערים. צורת הגדר והחומרים ממנה תורכב

יתאמו את אופי הפיתוח של החוף. לא תותר הקמת גדרות שגובהן הכולל עולה על 2.5 מ'.

פרטי הגדרות ייקבעו בתכנית הפיתוח הנופית.

ה. תשתיות: כל המערכות הקוויות, כדוגמת חשמל, תקשורת, תאורה, מים, ביוב, כיבוי

אש, יהיו תת קרקעיות, למעט במקרה שבו שיקולים סביבתיים יוצרים העדפה למערכות

עיליות, באישור של הוועדה המקומית.

ו. סטייה ניכרת: לא יותר כל שימוש למגורים. שימוש למגורים יהווה סטייה ניכרת

מהתכנית.

טבלת שטחי הבניה קובעת ביחס לבינוי המלונאי כי סה"כ שטחי הבנייה יהיה עד 25,000 מ"ר +

עד 10% סככות צל (שטח שירות לסככות צל לא יותר לשימוש אחר). כמו כן, כתוב כי עד התכסית

בתכנית באחוזים משאח תא השטח תעמוד על 30% (בריכות שחייה ופרגולות צל לא יימנו במסגרת

שטחי תכסית הקרקע). עוד נקבע כי גובה מבנה יעמוד על 8.5 מטרים. בעניין מספר הקומות נכתב כי יהיו 2 קומות מעל הכניסה הקובעת ו-2 קומות מתחתיה. קווי הבניין הן הקדמי והאחורי והן הצידי יעמדו על 5 מטרים.

112. הקביעות בתמ"א בעניין תכנית הבינוי הן:

א. תנאי להיתר בנייה ופיתוח בתחום ייעוד קרקע למלונאות (אכסון מלונאי) הינו אישור תכנית בינוי ופיתוח כוללת לכלל השטחים באותו יעוד קרקע, באישור הועדה המחוזית והולחוף, לאחר קבלת חו"ד משרד התיירות.

ב. שינויים לתכנית הבינוי והפיתוח הכוללת, לכל המתחם המלונאי או לחלק ממנו, יותרו באישור ועדה מחוזית והולחוף. שינויים בתכנית הבינוי והפיתוח לא יסתרו את הקבוע בתכנית זו.

ג. תכנית הבינוי והפיתוח תהיה בקנ"מ 1:500 לפחות או בקנ"מ אחר עפ"י שיקול דעת הועדה המחוזית והולחוף, ותכלול כדלקמן:

- פרישה והעמדה של המבנים, המתקנים, סככות הצל, התשתיות, הדרכים, החניות כולל חניות לאופניים, השבילים והשטחים הפתוחים.
- מפלסי הפיתוח המתוכננים.
- סימון העצים הבוגרים הקיימים בתחום התכנית ופירוט אופן הטיפול בהם, בהתייעצות עם פקיד היערות.
- הוראות לטיפול נופי, ומתן פתרונות להשתלבות מיטבית בסביבה, לרבות: נטיעות, הסתרה נופית, חומרי גמר וצבע, גידור ותאורה, עבודות עפר וכדומה.
- פתרונות ניקוז ותברואה.
- גבהי קירות, גדרות ומעקות בטיחותיים.
- חומרי גמר עיקריים.
- הוראות שיבטיחו מניעת מפגעים בזמן ביצוע של עבודות הפיתוח והבנייה והנחיות לצמצום השפעות קצה על השטחים הסובבים, הן בזמן העבודות והן בעת חיי הפרויקט (רעש, תאורה, פסולת, גידור, מינים פולשים ועוד).

113. מכל אלה נראה כי התמ"א עומדת בדרישות שקובע החוק למידת הפירוט הנדרשת בתכניות מפורטות וכוללת התייחסות לכל ההיבטים הנדרשים בסעיף 145 (ז). לפיכך, לא ניתן לומר שהיא אינה עונה להגדרתה החוקית של תכנית מתאר מפורטת, ולא ניתן לומר שהיא הותירה לתכנית

הבינוי שאינה סטטוטורית היבטים שנדרש היה כי יוכרעו במסגרת התכנית המפורטת. איננו יכולים אפוא לקבוע, כי יש לראות בתכנית הבינוי כאילו היא חלק מרצף תכנוני אחד – המשך המהלך התכנוני הסטטוטורי – שעשוי להקנות לנו את סמכות ההכרעה בערר לגביה לפי סעיף 8 לתוספת השניה לחוק.

114. לא נעלמה מעיננו העובדה שיש למוסד התכנון הדן בתכנית שיקול דעת באשר למידת הפירוט הנדרשת בתכנית מפורטת, אשר לטעמו חשוב שתקבע בתכנית, אף מעבר להוראות של סעיף 145 (ז), ובנסיבות מסוימות ניתן לומר שנדרש פירוט נוסף מעבר לקביעותיו של המחוקק. הדברים מתחדדים בכל הנוגע לסביבה החופית, שמפאת רגישותה הרבה, אין זה מן הנמנע שרמת הפירוט שראוי שתהיה בתכניות הסטטוטוריות החלות בה גבוהה יותר ולכל הפחות ראוי שתכווין באופן מפורט יותר את השלבים הבאים, כדוגמת תכניות בינוי. נזכיר בהקשר זה כי המחוקק קבע הסדרים ייחודיים לתכנון בסביבה החופית. סעיף המטרות בחוק שמירת הסביבה החופית, תשס"ד-2004, מבטא את האיזון הייחודי שיש לערוך בבנייה בסביבה החופית, הכולל את המשקל הרב שיש לתת לאינטרסים הציבוריים, ולאנטרס השמירה על סביבה זו בפרט:

"מטרות חוק זה הן:

(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"

115. בחוק זה כתובות מפורשות תכליותיו והעקרונות המנחים הטמונים בו, ומפרש החוק לא צריך לדרוש בו על מנת להבין מהם השיקולים שיש ללכת לאורם במסגרת תכנון החל בסביבה החופית, ולמי מהאינטרסים יש לתת בכורה. גם מדברי ההסבר לחוק ניתן ללמוד על העקרונות אשר הוא מבכר:

"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. 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"

116. מכאן שהמחוקק סבר כי יש להעניק מענה תכנוני ייחודי לסביבה החופית, ואנו סבורים

שבמסגרת מענה זה ראוי להקפיד על פירוט ברמה גבוהה יותר בסביבה זו מהנהוג בתכניות אחרות. עם זאת, יודגש כי הדברים נאמרים בזהירות רבה, ומובן גם הצורך בהותרת מרחב של גמישות.

117. בנסיבות ענייננו, קביעה כי אין לאפשר לערוך על תכנית הבינוי עשויה לכאורה ליצור מצב

שבו ידי הציבור ונציגיו, האמורים להגן על האינטרס הציבורי, כבולות בכל הקשור לאופן שבו יכולים הם לבטא את ביקורתם ביחס לאותם היבטים שנותרו לשלב תכנית הבינוי ובהם פרישת הבינוי עצמו וכתוצאה מכך שאלות נגזרות כמו אופי כפר הנופש רמת המלון וקהל היעד אותו הוא אמור לשרת, שכן היבטים אלה לא נקבעו במסגרת תכנית המתאר הארצית המפורטת. יתר על כן, העובדה שהפירוט נדחה לשלב של תכנית הבינוי הקשתה על הציבור לבסס את דעתו בעניין התכנית ולהכריע האם הוא מתנגד לתכנית טרם הפנייה לאפיקים הפרוצדורליים לביטוי התנגדות זו. כאמור, מבחינת הוראות החוק, אלו לא היבטים שנדרש היה להסדיר בתכנית עצמה (להבדיל מבתכנית הבינוי) אלא שמאחר שמדובר בתכנית בתחום הסביבה החופית, אפשר שראוי היה להסדירם במסגרת התכנית. לשאלה זו נידרש עתה.

118. חרף ההתלבטות ולאחר ששקלנו את הדברים והגם שמדובר בסביבה החופית, מצאנו שאין

מקום במקרה זה שנידרש לערר וזאת משני טעמים עיקריים שנוספו על העובדה שכאמור, תכנית המתאר עומדת בדרישות סעיף 145 (ז) לחוק מבחינת רמת הפירוט שלה.

119. **הטעם הראשון** הוא, שלא רק שהתמ"א – שבחינתה אינה נתונה לסמכותנו והפכה זה מכבר

לדבר חיקוק – היא שקבעה את רמת הפירוט אלא שהיקף ההסדרה שתיוותר לתכנית הבינוי קבוע אף הוא באופן מפורש ומובהר בהוראות התמ"א ובחינתה של התמ"א אינה בסמכותנו. כאמור לעיל, הוראות התמ"א הן שקבעו את היקף ההסדרה שיבוצע בתכנית הבינוי וקבעו שנספח הבינוי הוא שיסדיר את הפרישה והעמדה של המבנים, המתקנים, סככות הצל, התשתיות, הדרכים, החניות כולל חניות לאופניים, השבילים והשטחים הפתוחים, מפלסי הפיתוח המתוכננים, סימון העצים הבוגרים הקיימים בתחום התכנית ופירוט אופן הטיפול בהם, בהתייעצות עם פקיד

היערות, הוראות לטיפול נופי, ומתן פתרונות להשתלבות מיטבית בסביבה. איננו יכולים לקנות לעצמנו סמכות לחלוק על הוראות מפורשות הקבועות בתכנית מתאר ארצית, כל שכן כזו שהפכה זה מכבר לדבר חיקוק.

120. **הטעם השני**, יסודו בכך שבבואנו לבחון האם מוסדות התכנון ירדו לרמת הפירוט הנדרשת, בהינתן העובדה שהתכנית מצויה בסביבה החופית, עלינו להסתכל על התכנית בשלמותה, ולא רק על התכנית בראי המגרש המלונאי הקונקרטי.

תמ"א 1/א/13/13 היא תמ"א ייעודית למפרץ אמנון המבקשת להסדיר את השימושים המותרים במפרץ, לאחר שתמ"א 1/א/13/13 שהסדירה את חופי הכינרת לא הסדירה מפרץ זה ומוסדות התכנון ביקשו להקדיש לו בחינה תכנונית נוספת. כפי שמוגדר בהוראות התכנית, המפרץ מצוי במרכזה של רצועת החוף הצפוני של הכינרת, בין בקעת בין ציידא ושפך הירדן ממזרח לכפר נחום וטבחה ממערב. רצועה זו בעיקרה היא חוף מפרץ טבעי ופתוח, התחום משני צדדיו בחופים עשירים בערכי טבע נוף ומורשת תרבותית.

חוף אמנון כפארק חופי נועד לאפשר מגוון רחב של פעילויות פנאי ונופש ביבשה ובמי האגם ברמות שונות של פיתוח מתוך הכרה בכך שבמפרץ ערכים סביבתיים, וכן ערכי מורשת, טבע וחקלאות.

אגב כך יצוין, במאמר מוסגר, שהתכנית מבטלת כפר נופש בחוף ספירית על רקע ערכיותו הנופית לצד הגדלה משמעותית בקיבולת של כפר הנופש הקיים ושילובו כמתחם מלונאי לצד החוף הציבורי. הוא המתחם המלונאי מושא הערר.

התכנית חילקה אפוא את המפרץ לשימושי קרקע שונים, ורמות הפירוט בתחומי התכנית נגזרות מאופי השימושים השונים שבו. התמונה הכוללת המצטיירת היא של תכנית שאכן רמתה מפורטת דיה.

כך התכנית מסדירה ייעודי הקרקע השונים מכוחה של התכנית הם, אזור האגם; חוף רחצה שבו נקבע היקף הבינוי האפשרי לסככות צל, בו גישה חופשית לציבור, אזור ספורט ונופש שקבע כי תותר בניה קלה בהיקף שנקבע וסככות צל בהיקף שנקבע, יער נטע אדם שבו מותרת בניה של סככות צל בהיקף מצומצם מאוד ומוגדרים לגביו אופי השבילים וחומרי הגמר, שביל והגינות בו נשען על הצמחיה הטבעית, שטחים פתוחים, שטחים המיועדים לשביל סובב כינרת ועוד. לכל שימוש נקבעו הוראות על פי רמת פירוט משתנה.

אכן, רמת הפירוט של השטח המיועד למלונאות, אינה עולה בהרבה על רמת הפירוט הנדרשת מכוח החוק, ואולם, מדובר באזור שכבר יועד ברובו לכפר נופש, הוא מובחן משאר החוף ומטבע הדברים מדובר באזור "מופר מבחינה תכנונית", בשונה מהשטחים שנותרים טבעיים ומיועדים לשימוש הציבור הרחב. בראי התכנית בכללותה, המפלחת את המפרץ לשימושי קרקע שונים, שבחלקם הוראות פיתוח קפדניות ביותר, במתחם המלונאי לא ניתן לומר שנפל פגם במידת הפירוט שקובעת התכנית, כמתואר לעיל, עד כי יש לראות בתכנית הבינוי מעין השלמה לפירוט שהיה צריך להיעשות במסגרת התכנית והלכה למעשה "תכנית" שניתן להשיג עליה בערר.

תכנית הבינוי (פרישת הבינוי ואופי כפר הנופש הנגזר ממנה)

121. למעלה מן הצורך, ולמרות מסקנתנו כי לא קיימת זכות ערר על תכנית הבינוי, נתנו דעתנו גם לתכנית הבינוי לגופה, ולפרישת הבינוי, שנותרה לשלב זה.
122. במוקד השאלות בעניין תכנית הבינוי, כפי שהובהר בהחלטת הביניים נמצאות פרישת הבינוי בכפר הנופש, והאופי הנגזר מפרישה זו. הקשר בין שני הנדבכים הללו נובע מההנחה שלאופן פרישת יחידות הנופש בכפר תהיה השפעה על עלויות הלינה בו, יוקרתו הנגזרת מהמתקנים שהוא מציע (כמו בריכות שכשוך פרטיות) ועוד.
123. תחילה נפנה לעיקר: נוכחנו בדיון כי גם בהתאם לרמת הפירוט בתמ"א ניתן לפרש את פריסת הבינוי כמאפשרת מספר חלופות. הגם שניתן לחשוב על אפשרויות תכנוניות אחרות אשר יבטאו איזון אחר בין פיתוח כפר הנופש לבין צמצום מרבי של הפרישה והתכסית הנגזרת בעיקר ממנה, אנו סבורים כי תכנון כפר הנופש ופרישת הבינוי אפשריים בנסיבות הללו. לטעמנו תכנון כפר הנופש ופרישת הבינוי מאפשרים את התאמת הבינוי הנמוך לגובה הצמחייה באופן שישתלב נופית בנוף הנשקף מכיוון הכינרת, במקום בינוי גבוה יותר, ובולט יותר במרחב. טוב עשתה התכנית לטעמנו שהדגישה את הנראות של המתחם גם במחיר יעילות הפרישה בשטח באופן ההולם את הטופוגרפיה של מפרץ אמנון.
124. מאחר שממילא כפר הנופש הוא מתחם פרטי שישמש את הלקוחות אשר יתארחו במקום, הגדלת שטחים פתוחים בין מבנים אינה תורמת לציבור הנופשים שאינם באי הכפר. בראי הציבור, יש לשים דגש בעיקר על **נצפות** כפר הנופש ופחות על התכסית, תוך איזון בין שני האינטרסים הללו. לטעמנו, הציבור הרחב, אשר מגיע לבלות ולטייל בכנרת ובאזור מפרץ אמנון יושפע יותר מנצפות חריגה ובולטת של מבני קבע שבשל גובהם יבלטו מבעד לצמחייה, מאשר משינויים זניחים בתכסית הקרקע אשר יצריכו הזזה של יחידות נופש בודדות נוספות והעלאתן לקומה השנייה על גג יחידות

נופש קיימות. דווקא יצירת גושי מבנים בני שתי קומות, הגם שירווחו בין המבנים, יבלטו יותר למביטים אל כפר הנופש מחוף הכנרת, מאשר הבינוי המוצע כיום, בעוד שאין בהם תועלת למי שאינו מבאי כפר הנופש.

125. העוררים העלו טענות כי הפרישה המרווחת סותרת מגמות תכנוניות עדכניות אשר מתמקדות כיום דווקא בבינוי צפוף יותר. יש אמת בטענה זו שלפיה, ככלל, פרישת הבינוי נוטה כיום לצמצום ולקומפקטיות, עם זאת אין הכרח שהתכנון של אתרי הנופש יבוסס על עקרונות זהים. להפך, נראה כי יש היגיון בטענה שככל שפרישת הבינוי למגורים הולכת ומצטמצמת, ראוי לאפשר לציבור הרחב, דווקא כאשר הוא נופש, ליהנות ממרחבים ומבינוי שונה. בניגוד לציפוף אזורי מגורים שמאפשר לציבור הרחב ליהנות משטחים פתוחים, ציפוף כפר הנופש ממילא לא היה מאפשר לציבור ליהנות מהמרחבים הפתוחים הפרטיים שהיו נוצרים בין המבנים.

126. עוד יודגש בהקשר של הטענה כי מדובר במתחם מלונאות יוקרתי כי תכנון כפר הנופש איננו עומד לבדו, ויש לבחון אותו במסגרת התמונה הרחבה של אפשרויות הלינה המוצעות לציבור הרחב על גווניו במסגרת מפרץ אמנון. בחוף אמנון, מלבד כפר הנופש מושא העררים, יוקמו גם אתרים לקמפינג ולינת שטח על פי התמ"א. בחינה כוללת ומלאה של האזור מלמדת כי רגלי הציבור אשר ידו אינה משגת לשלם עבור לינה בכפר הנופש, לא יודרו אפוא ממפרץ אמנון ואחרים, אשר יהיו מעוניינים באופי לינה ונופש שונה, יוכלו גם הם למצוא מענה באזור. זאת ועוד, גם בראיה רחבה יותר של חופי הכינרת בכללותם, ישנו מגוון של חופים המאפשרים בילוי ולינה ברמות אחרות.

127. אנו סבורים שיש חשיבות רבה בהענקת פתרונות לינה שונים ומגוונים לציבור הן מטעמים כלכליים והן מטעמים של אופי וטיב הבילוי. אין הכרח ליצור מגוון שימושים בכל תא שטח בפני עצמו, אלא באזור כולו. בדומה לכך אין ציפייה שמתחם הקמפינג הסמוך יציע תנאים ושירותים יוקרתיים יותר, כאשר יש מענה הוליסטי המציע פתרונות אכסון מגוונים בהסתכלות על האזור בכללותו. כל עוד האיזון נשמר ויש תמהיל של פתרונות לינה ואכסון כפי שהורתה התמ"א, אין מניעה שאופיו של מתחם מסוים יהיה יוקרתי יותר.

128. נוסף ונציין כי הליכי התכנון והבנייה השונים שנוהלו לאורך השנים בעניין תא השטח 607, טייבו משמעותית את היבטי הסביבה החופית. ניתן לראות בתמ"א המקורית כי תוכנן תחילה בינוי במפרץ ספירית, בעוד תמ"א 1/א/13/13 מבטלת כאמור, בינוי זה על רקע ערכיותו הנופית סביבתית של החוף כשטח פתוח. ביטול זה היה כרוך אמנם בהגדלה של הקיבולת בכפר הנופש הקיים בחוף אמנון וזהו טיבען של החלטות מאזנות.

129. כך או כך הדברים האמורים נכתבו מעל הדרוש, לנוכח הכרעתנו בעניין היעדר הסמכות לדון בערר.

סוף דבר

130. אנו קובעים כי בנסיבות המקרה דנן, לעוררים בשני העררים אין זכות לערור על תכנית הבינוי וכי העררים מהווים הלכה מעשה ניסיון תקיפה של התמ"א אשר חורגת מסמכות וועדת המשנה לעררים.

131. נדרשנו לשאלה האם תכנית בינוי שאינה סטטוטורית מהווה רצף תכנוני וכביכול המשכו של ההליך הסטטוטורי שלא כלל פירוט מספק. מובן כי ראוי שהתכנון הסטטוטורי יתן תמונה ברורה לציבור באופן המאפשר ביקורת ציבורית כחלק מובנה בהליך התכנוני. לאחר ניתוח הדברים כמפורט לעיל, ראשית איננו סבורים כי אנו מוסמכים לדון בערר המבקש לתקוף את תכנית המתאר הארצית, ורמת הפירוט והמנגנון התכנוני בענייננו קבועים בתכנית המתאר הארצית. שנית, בענייננו גם לגופם של דברים אנו סבורים שלא נפל פגם ברמת הפירוט. שלישית, ובבחינת מעל הדרוש ממילא שוכנענו שתכנית הבינוי יוצרת את האיזונים הנכונים במתח שנוצר בין גובה הבינוי והנצפות לבין התכסית ופרישת הבינוי.

132. נדגיש כי נימוק זה נעוץ בנסיבות המקרה ואין זו הכרעה עקרונית בסוגיה של שימוש בתכניות בינוי כשלב ביניים בין התכנון המפורט להיתר. יתכן שבנסיבות אחרות ומובהקות יותר, אם יהיה ברור כי מדובר במהלך תכנוני אחד, שאין בלתו וכי המהלך הסטטוטורי למעשה לא הושלם עד לאישורה של תכנית הבינוי, אפשר שוועדת המשנה לעררים תגיע להכרעה כי יש לה סמכות לדון בערר לגופו (ראו בעניין זה ערר (ועדות ארציות תכנון ובניה מטה) 3/20 אלעד ישראל ואח' נ' הוועדה לשמירה על הסביבה החופית (וולחוף) (2020)).

133. עוד יצוין כי בהתאם להודעתם של היזמים ומתכנני תכנית הבינוי, תכנית הבינוי העדכנית היא זו אשר הוצגה בישיבה הנוספת וכוללת העלאה של 2 יחידות נופש נוספות לקומה השנייה. היזמים הבהירו כי אין בכוונתם לסגת מהצעתם זו, ומכאן שהיא המחייבת כעת.

היום : [9.8.2023]

עו"ד אורית קוטב,

יו"ר ועדת המשנה לעררים