

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 ביניים בערר : 66/22, 67/22

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.

בכבוד רב,

שילמית שרון

מרכזת ועדת המשנה לעררים
אגף מוסדות תכנון ארציים

מדינת ישראל

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

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. אנגי 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 ממשרד עוה"ד אגמון עם טולצ'ינסקי

ה מ ש י ב י מ

עררים 66/22 ו-67/22

החלטת ביניים

1. עניינם של עררים אלה בהחלטת הוועדה לשמירת הסביבה החופית (להלן: "ההחלטה" ו"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.
2. 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.
3. לנוכח הסוגיה המשותפת העולה בעררים החליטה הוועדה לאחד את הדיון בהם ואת ההחלטה בעניינם.
4. נקדים אחרית לראשית ונאמר כי וועדת המשנה לעררים בחנה את טענות העוררים והמשיבים בשני העררים, ובהן טענות הסף שהועלו. בין טענות העוררים מספר טענות המעלות שאלות כבדות משקל ומורכבות מהותית ופרוצדורלית. בשל כך הוחלט לקיים ישיבה נוספת בנוכחות הצדדים לערר בנוגע לחלק מהטענות, בעוד חלק מהטענות נדחות על הסף כבר בשלב זה. כל זאת כמפורט בהמשך הדברים.

הזכות לערור:

5. בערר 66/22 העוררת היא חברת הולחוף יעל דורי, הרשאית לערור בהתאם לסעיף ס' 8 לתוספת השנייה לחוק התכנון והבנייה (להלן: החוק).
6. בערר 67/22 ענייננו שונה:

אמנם ס' 8 לתוספת השנייה לחוק מעניק זכות להגיש ערר למי שרואים את עצמם נפגעים על ידי החלטת הולחוף, אך כלל לא ברור שכל העוררים אשר הגישו את ערר 67/22 עונים להגדרה זו, משום שחלקם אינם מתגוררים בסמיכות לו ואף אינם מתגוררים באזור הצפון.

השאלה הנתונה במחלוקת היא, האם התיבה, "הרואה עצמו נפגע" מתייחסת רק בעל עניין בתכנית, מעבר לאספקטים הציבוריים הכלליים, או שמא, בכל הנוגע בחופי המדינה, ועל רקע תכליתו של חוק הסביבה החופית, כל אחד ואחד מציבור אזרחי המדינה הוא "בעל עניין" ובעל מעמד הרשאי לערור.

7. בעניין אחר העוסק בבקשה שהוגשה ליו"ר וועדה מחוזית לתכנון ובנייה, למתן רשות לערור על החלטת הוועדה המחוזית בפני המועצה הארצית לתכנון ובנייה, התייחס בית המשפט העליון לחשיבות שיש בשימוש ראוי ומדוד במנגנוני הביקורת הפנימיים בהליכי תכנון ובנייה:

"קיומו של מנגנון ביקורת פנימי תורם אפוא לאיכות ההליך המינהלי ולייעולו, אולם אליה וקוץ בה: שימוש בלתי מושכל במנגנון זה עלול לפגום בתרומתו. מחד גיסא, פתיחה גורפת מדי של מנגנון הביקורת בפני עררים ללא הבחנה תחתור תחת יעילות הפעלת מנגנון זה ותכביד ללא הצדקה על הליכי התכנון, מאידך גיסא, אטימת-יתר של מנגנון הביקורת מפני הגשת עררים תחתור תחת איכות המנגנון כמנגנון פיקוח ובקרה. תרומתו של מנגנון ביקורת פנים-מינהלי להשבחת ההליך המינהלי קשורה אפוא קשר הדוק בקיום מנגנון סינון אשר יווסת באופן יעיל את העררים שיובאו בפניו" (עע"מ 3663/02 ועד שכונת עין כרם נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז ירושלים, נז (2) 882 (2003).

8. פרשנות רחבה מדי של המושג "הרואה עצמו נפגע" הקבוע בסעיף 8 לתוספת השנייה, עלולה לשתק את מנגנוני התכנון בכל הנוגע לתכנית המצויה בתחומי הסביבה החופית. מנגנון הגשת ההתנגדויות והגשת עררים בכלל, נועד להשביח את הליכי התכנון ולחשוף את הגורמים המתכננים לכל קשת העובדות, הנסיבות והטענות הרלוונטיות ביחס לתכנית הנדונה בפניהם, אבל לא לחסום ולפקוק את ההליכים ע"י הרחבת הזכות עד בלי די.

9. בדונו בשאלת מיצוי ההליכים והערר למועצה הארצית, התייחס בית המשפט העליון, בע"א 6365/00 בר אור נגד הוועדה המחוזית לתו"ב צפון פד"י נו(4), 38, לגופי ערר בכלל ולגופי הערר שיצר תיקון מספר 43 לחוק התכנון והבניה (סעיף 12א' לחוק). מאלה ביקש השופט ללמוד גם על חשיבותו של הערר למועצה הארצית. ואולם, הרחבת זכות הערר בתכניות שעניינן הסביבה החופית ללא גבול, עלולה להביא למצב שבו, במקום להגשים את התכלית שביסוד החוק נמצא מעקרים

אותה, ותחת ייעול ההליכים נביא לסרבול הליכי התכנון של תכניות כאלה, עד כדי כך שנמצא עצמנו בפני מנגנון בלתי יעיל. מטעם זה דומה שיש להגביל את זכות הערר על החלטות הולחוף ולא לתת אותה בידי כל פרט ופרט. אין בצמצום זכות הערר, בשל נימוק זה, פגיעה מהותית בזכויותיו של הציבור, שכן ממילא הרכבה של הולחוף, כוועדה ארצית, מאפשר מתן ביטוי למכלול העמדות והשיקולים הרלוונטיים ועובדה היא שחברת הוועדה, יעל דורי, אף בחרה לערר על ההחלטה.

10. הגם שיש ספק בעניין עמידתם של חלק מהערורים בהגדרה האמורה של "הרואה עצמו נפגע", במהלך הדין הובהר שלפחות חלקם מתגוררים בסמיכות לחוף, וזוהי פיסת טבע שבה מבלים הם עם משפחתם ושממנה נהנים ילדיהם גם במסגרות החינוכיות שבהן הם לומדים. נראה כי בכך הציגו לפחות חלק מהערורים זיקה מספקת לתא השטח ופגיעה אפשרית בהם בעקבות התכנית, ועל כן – ובהיבטים של זכות העמידה – עוררים אלה מחזיקים "בכרטיס הכניסה" המאפשר לנו לבחון את טענותיהם לגופן.

11. עדיין, יש לבחון את גדרם של שני העררים ואת הטענות העולות במסגרתם על מנת לברר, האם זכות העמידה המוקנית לעוררים חלה גם על נושאי עררים אלה והטענות שהועלו במסגרתם והאם ההחלטה מושא העררים היא כזו שניתן לתקוף בפנינו. לנושאים וטענות אלה נידרש כעת.

טענות העוררים ומסגרת העררים:

טענות המבקשות לתקוף את תמ"א 1/א/13/13:

12. חלק מהטענות המועלות על ידי העוררים מבקשות לתקוף את תכנית המתאר הארצית 1/א/13/13. תכנית המתאר הארצית נדונה על ידי המועצה הארצית לתכנון ולבניה ואושרה על ידי הממשלה. לפיכך, לנוכח אישורה על ידי הממשלה, תקיפתה של תכנית המתאר הארצית איננה יכולה להיעשות בפנינו. תקיפת תכנית מתאר ארצית יכולה להיעשות אך בפני בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק (ר' חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, תש"ס-2000, תוספת ראשונה).

13. יתר על כן, תכנית זו אושרה בשנת 2019 ומעמדה כיום וזה מכבר הוא של חיקוק. משכך, אפילו אם היינו מוסמכים להידרש לטענות נגד תכנית המתאר הארצית (וכאמור איננו מוסמכים), תקיפתה הנעשית רק עכשיו, אגב אישור תכנית הבינוי, לוקה בשיהוי ניכר.

14. הטענות נגד תכנית המתאר הארצית שאותן אין מסמכותנו לברר הן הטענות הבאות:

ראשית, הדרישה לבטל את תכנית הבניה במפרץ אמנון כליל, ולהחזיר את החוף למשפחות ולכלל הציבור, כהגדרת חלק מהערורים, חורגת מסמכות וועדת המשנה לעררים. עצם הייעוד של חלק

מחוף אמנון (תא שטח 607) למתחם מלונאי, נקבע במסגרת תכנית מתאר ארצית, ומכאן שקביעה זו חורגת מגדרי ערר זה.

שנית, המעגנה המסחרית שנטען כי תפגע בדגה בשמורה הימית, איננה נכללת בתכנית הבינוי (כמו גם המתקנים והמבנים הנלווים אליה) אלא בתמ"א 1/א/13/13, ואף בתכניות שקדמו לתכנית זו. **שלישית**, גם הטענות בדבר ייבוש קטעים ממימי האגם, והיבטים נוספים של תפעול החוף ושימוש בשירותיו חורגות מענייננו. טענות אלה גם כן עוסקות בתמ"א המאושרת, 1/א/13/13 ועל כן איננו מוסמכים לבררן.

רביעית, הטענות בדבר ניכוס שטחים מחוף לתא שטח 607 חורגות מסמכותנו, שכן החלטת הולחוף הנתקפת עוסקת רק בתא שטח זה. דוגמה להתייחסויות לשטחים החורגים משטח התכנית ניתן לראות בכל הטענות הקשורות לשביל סובב כנרת. ככל שהעוררים מעוניינים לתקוף הליכים תכנוניים אחרים עליהם לעשות זאת במסגרת המתאימה, ככל שהדבר מתאפשר מבחינה פרוצדורלית.

15. לפיכך אנחנו דוחים את העררים ביחס לטענות אלה ואת הסעדים הנטענים ביחס אליהן, ובהם עריכה מחודשת של תמ"א 1/א/13/13 אשר תהלוס את דרישות העוררים – ללא אכסון מלונאי ומעגן שיט.

16. עוד נבקש להתייחס במסגרת זו לטענות בדבר **תסקיר ההשפעה על הסביבה** שהועלו על ידי העוררת יעל דורי בערר 66/22.

17. תקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), תשס"ג-2003 קובעות מתי תחול חובת עריכת תסקיר השפעה על הסביבה. בין היתר נקבע שתכנית שלדעת מוסד התכנון יש בביצועה כדי לגרום להשפעה ניכרת על הסביבה ועוסקת באזור בעל רגישות סביבתית גבוהה בשל משאב טבע לרבות ים וחוף, טעונה תסקיר.

18. ואכן, בעניינה של תמ"א 1/א/13/13 נקבעה חובת תסקיר השפעה על הסביבה לחופי הכנרת – השלמת תסקיר חוף אמנון מחודש אפריל 2018. כפי שצוין, זהו תסקיר משלים שנערך ייעודית לחוף אמנון, וזאת כי התסקיר הקודם שנערך עבור מרחב הכנרת וחופיה (במסגרת תמ"א 13/13) לא התייחס לחוף זה.

19. עם זאת, במסגרת השלמת תסקיר חוף אמנון שנערך באפריל 2018 עבור תמ"א מפורטת 1/א/13/13, לא נכלל תא השטח 607, אשר בו מיועד להיבנות כפר הנופש.

20. לפי המשיבים, הסיבה לאי עריכת תסקיר השפעה על הסביבה בשטח זה נובעת מכך שמדובר בתא שטח מופר ומבונה אשר כבר אושר בעבר סטטוטורית לבינוי ולפיתוח. מכאן הסיקו המשיבים, ונראה שיש ממש בדבריהם, כי בשל העובדה ששטח זה כבר כולל בינוי, ממילא יש עדיפות ברורה

לפיתוחו על פני הוספת בינוי בשטח שלוחת ספירית (אשר לה ערכיות סביבתית גבוהה) או במיקום חלופי. בשל כך, בכל החלופות שבחן התסקיר סומן כלל השטח המאושר לפיתוח כפר נופש בתכנית המאושרת (תא שטח 607) כשטח למלונאות.

21. כאמור, יש טעם בהנחת המוצא של המשיבים לפיה ראוי שלא להפר שטחים גולמיים נוספים עבור שטח מלונאי כאשר יש שטח אשר כולל בינוי ופיתוח מהעבר. המהלך של הסטת הבינוי ממפרץ ספירית בעל הערכיות הגבוהה לאזורים אחרים הוא על פני הדברים נכון אפוא.

22. מכל מקום, הקביעה כי תסקיר השפעה על הסביבה לא יכלול את תא השטח מושא ענייננו אינה חלק מתכנית הבינוי שבפנינו אלא מקורה בהנחיות שניתנו לעריכת התמ"א. לפיכך, אין זה מסמכותנו לדון גם בה במסגרת הערר.

טענות הנוגעות לתכנית הבינוי

23. לאחר שדחינו את הטענות לעיל, נותרנו עם טענות שאינן נגד תכנית המתאר, אלא טענות נגד תכנית הבינוי. העוררת בערר 66/22 העלתה טענות בעניין תכנית הבינוי לגופה אשר איננה סטטוטורית והוכנה בעקבות הוראה בתמ"א.

טענות אלה מעוררות קושי מיוחד בשאלת סמכות ועדת המשנה לעררים לדון בהן.

24. ניכר כי לעוררים רצון להשפיע על הנעשה בחופי הכנרת ולמנוע פגיעה במקום שיקר לליבם. הם חולקים על האיזון בין פיתוח לשימור, בסביבה החופית הרגישה והייחודית, כפי שבוצע על ידי מוסדות התכנון. ברור לכל כי ניתן לחלוק על האיזון שקבע מוסד תכנון זה או אחר, וקיימים הליכים שונים המאפשרים לבטא ביקורת זו. עם זאת, יש צורך בהקפדה על כך שוועדת משנה לעררים זו תפעל רק בגדר סמכותה, ובעניין זה מעלים המשיבים טענות סף וטוענים כי היא נעדרת סמכות לדון בתכנית בינוי.

25. אכן, שאלת הזכות לערור נגד תכנית הבינוי הנדונה מעלה מורכבות מיוחדת – מחד גיסא, לא מדובר בתכנית סטטוטורית ועל כן יש מקום לטענה שהיא אינה תכנית שניתן לערור עליה לפי סעיף 8 לתוספת השנייה. מאידך, מכיוון שהתמ"א כרכה את הוצאת ההיתר בהכנת תכנית בינוי, מכיוון שהשאירה היבטים משמעותיים להסדרה בתכנית הבינוי ובייחוד מאחר שמדובר בתוכנית בסביבה חופית שיש לנקוט ביחס אליה במשנה זהירות, ניתן להעלות טענה לפיה תכנית הבינוי היא חלק בלתי נפרד מהתמ"א וכי למעשה מדובר במהלך תכנוני אחד, ועל כן על היבטי תכנית הבינוי שנדונו בולחוף (ורק עליהם) ניתן להגיש ערר.

26. הטענות המופנות נגד תכנית הבינוי עוסקות בפריסת הבינוי שנקבעה בתכנית ובאופיו של כפר הנופש כמלון ברמת מחיר גבוהה שישרת בפועל חלק קטן מאוד מהציבור, כתוצאה מהאופן שבו הוא תוכנן.
27. על רקע מורכבות הסוגיה והשלכותיה הרחביות (תהא הכרעתנו אשר תהא!), החלטנו לקיים ישיבה נוספת טרם הכרעתנו בשאלות נכבדות אלה, אשר להן פנים לכאן ולכאן, באופן שאולי יהיה בכוחו לייתר הכרעה.
28. לאחר צמצום גדר המחלוקת כאמור, נבקש אם כן לקיים ישיבה שבמהלכה תציע ועדת המשנה לעררים הצעות פרקטיות לסיום ההליך. ככל שהצעות אלה לא יבשילו – מובן שתינתן החלטה משלימה בעררים ביחס לטענות שעניינן תכנית הבינוי.
29. בשל כך כלל טענות העוררים נדחות, למעט הטענות בעניין אופי כפר הנופש הנגזר מהתכנון שלו ומפריסת הבינוי בו. לטענות אלה לרבות טענות הסף שהועלו על ידי הולחוף, הקשורות אליהן, נדרש בהתאם לצורך לאחר הישיבה הנוספת שנקיים בעניין כאמור, וככל שלא יסתייע במהלך הדיון לייצר מענה פרקטי מוסכם.

סוף דבר

30. הוחלט לקיים ישיבה נוספת בנוכחות הצדדים בשאלת אופי פריסת הבינוי. מטרת הפגישה היא לדון בשאלה האם ניתן להגיע להסכמה בין הצדדים לגבי חלופת בינוי מתוקנת, שמתייחסת לטענות שהועלו בדבר הצורך לייעל את השימוש בקרקע ולבחון בינוי קומפקטי יותר, עם היצע מגוון יותר של חדרים וכן יותר שטחים מחלחלים.
31. נבקש כי לצורך הדיון הצדדים יתנו את דעתם לאפשרות לתת מענה לשינוי הפריסה, ונבקש שככל שנשקלו בעבר חלופות בינוי רעיוניות אחרות, ששונות מהותית מזו שנבחרה, הן יוצגו בדיון וינתחו היתרונות והחסרונות שלהן.
32. במסגרת הדיון כאמור תציע ועדת המשנה לעררים הצעות פרקטיות לסיום ההליך, מתוך תקווה שהן ייתרו את ההכרעה בשאלות הסבוכות שטרם הוכרעו.
33. מזכירות הוועדה תקבע את מועד הישיבה **בהקדם**. לנוכח אופי הדיון הוא יתקיים שלא בהיוועדות חזותית.

עו"ד אורית קוטב,

יו"ר ועדת המשנה לעררים