

21.9.22

לכבוד
יו"ר הוועדה לשמירת הסביבה החופית,
באמצעות valhof@iplan.gov.il

יועמ"ש הוועדה לשמירת הסביבה החופית, עו"ד אוהד ברנר
באמצעות OhadBr@iplan.gov.il

הנדון: המניעות באישור תכנית הבינוי לכפר נופש/מלון – חוף אמנון

1. הרינו לפנות אלייך מטעם מרשתנו, עמותת אדם טבע ודין, לקראת הדיון בתכנית הבינוי של כפר הנופש/מלון בחוף אמנון, מתוקף תמ"א 13/13/א' (שינוי מספר 1- חוף אמנון). נכון להיום הדיון צפוי להתקיים בולחוף ביום רביעי, 28.9.2022.

2. לעמדתנו, כפי שיפורט להלן, אין לאשר את תכנית הבינוי עקב שורת כשלים בהליך התכנון ובתכנון עצמו שיפורטו להלן. וגם בשל סיבה נוספת - עקב התייחסות להחלטת הממיינת בנושא, מיום 3.8.2022 והגשת חלופה בהתאם לנדרש. כאמור, מהחומר שנשלח טרם הדיון לחברי הוועדה, ושהועבר לבדיקתנו ע"י נציגת ארגוני הסביבה בוועדה יעל דורי, עולה כי קיימת מניעה משפטית של ממש לאשר את תכנית הבינוי שהוגשה, ולכן מצאנו לנכון לפנות אליכם באופן מפורט זה, כדי להבהיר את הדברים מעבר לכל ספק.

3. ואולם, ראשית, אין להתעלם מהתעלמות היזמים מהחלטת הוועדה הממיינת, לפיה נדרשו יזמי התכנית להציג בדיון במליאה מספר נושאים. בין היתר, נדרשו היזמים להציג חלופת תכנון לכפר הנופש המאפשרת לשמר במקומם את העצים המאושרים להעתקה וכן את ההוראות לתכנית הבינוי והפיתוח המתייחסות לנושאים הקבועים בסעיף 6.1.2 ס"ק ג' להוראות התמ"א, תוך הצגת הנושאים המחייבים. כפי שצוין, מענה בהתייחס לנקודות אלו, לא התקבל מטעם היזמים. לכן לא ברור מדוע בכלל נקבע הנושא לדיון לפני שקיימו היזמים את הנדרש מהם. הוועדה הממיינת היא זרוע של הולחוף, חבריה הם חברי הולחוף, ודרישותיה המקדימות נועדו להבטיח קיום תשתית עובדתית מלאה לצורך קבלת החלטה באותם מקרים מורכבים יחסית מטבעם בהם תכנית נדרשת לאישור המליאה. לכן, כבר מסיבה זו, אין לדון בתכנית אלא לשלוח את היזמים לבצע את ההשלמות הנדרשות.

4. לעמדתנו, שתנומק להלן, על הוועדה לשמירת הסביבה החופית לדחות את התכנית הבינוי המוצעת. על הוועדה לעשות זאת תוך שהיא מורה על ביצוע השינויים הבאים:

(1) עריכת תסקיר בשטח כפר הנופש, לתא שטח 607 בתכנית.

(2) בחינת והצגת חלופה לתכנית הבינוי באופן הבא:

א. הטמעת ייעוד הקרקע "יער נטע אדם" בהתאם ליעוד שהיה קבוע בתמ"א 22 בעת אשור התכנית החלה, והימנעות מוחלטת מבינוי בשטח שזה יעודו בתמ"א 1, תוך שינוי תשריט תכנית הבינוי המוצעת בהתאם.

ב. ריכוז אחוזי הבניה על פי התכנית בשטח המותר לבניה שאינו מיועד ליער כאמור לעיל, כאשר שטח זה כולל גם את יחידות הגלמפינג שלא ניתן לבצע בשל יעודן ליער בתמ"א 1.

ג. חישוב התכנית באופן שבו יכללו גם הבריכות הפרטיות הצמודות ליחידות הנופש, אם ישארו כאלה בתכנון המחודש.

ד. התכנון המחודש אמור לשמש בסיס, לאחר אישור הולחוף, לתכנית מפורטת שתקבע אם אכן הבינוי המוצע יאושר לבסוף.

3) תנאי מקדים לכל אלה חייב להיות ביטול היתר הבנייה (לעבודות חפירה והריסה) שניתן על ידי הועדה המקומית למרות שהליך התכנון טרם הושלם, כמו גם היתר הכריתה והעתקת העצים שניתן על ידי פקיד היערות על סמך היתר זה, תוך הנחה מוטעית, ככל הנראה, בדבר חוקיותו.

5. היות ופגם חוקי נוטה לרוב לחבור לפגם תכנוני, אין מנוס מלציין כי לדעת הח"מ, אופי תכנית הבינוי המוצעת הוא בזבזני, ואינו מנצל בצורה מיטבית את משאב הקרקע שהולך ומצטמצם בארצנו הקטנה ממילא. בזמנים אלו, על מוסדות התכנון לקחת חלק משמעותי בהתמודדות עם משבר האקלים, זאת אל מול הצטמצמות השטחים הפתוחים, גידול האוכלוסין והצורך בהנגשת הנופש בחופים לכלל האוכלוסייה. בניה צמודת קרקע ובזבזנית לא נכון לאשר לכלל יעודי הקרקע, ותיירות בכלל זה, במיוחד בשטחים כה ערכיים כמו חופי הכנרת. לכן לעמדתנו לאור נתוני בסיס אלו אין מקום לאשר תכנית כזו במתכונתה הנוכחית, אולם מובן שמה שמכריע קודם כל הוא המצב החוקי, ולכך נתייחס.

-א- היעדר התכנון המפורט בהוראות תמ"א 13/13 /א' (שינוי מספר 1- חוף אמנון) הובילו לפגמים וכשלים חמורים בתכנית הבינוי המוצעת :

6. תכנית מתאר ארצית 13/13 /א' (שינוי מספר 1- חוף אמנון) אושרה בהחלטת ממשלה ב יולי 2019. אף על פי שמדובר בתכנית מתאר ארצית ברמה מפורטת, הרי שמעיון בתכנית ובתשריט המצורף אליה, ברור כי דה פקטו אין מדובר בתכנית מפורטת באופן מספק, כזה המאפשר להוציא היתר בנייה מכוחה.

7. הדבר נכון במיוחד בהתייחס לתא שטח 607, המיועד למתחם המלונאי. מהוראות תמ"א 13/13 /א' (שינוי מספר 1- חוף אמנון) עולה כי עורכי התכנית עצמה היו מודעים לכך, שהרי בסעיפים 6.1.2 ו-4.10.2 העוסקים ביעוד הקרקע למלונאות, מצוין כי תנאי להוצאת היתר בניה, הוא הכנת תכנית בינוי ופיתוח למתחם המלונאות באישור הוועדה המחוזית ובאישור הוועדה לשמירת הסביבה החופית.

8. אלא שמשום מה הציבור נשכח בהסדר זה, דבר בעייתי במיוחד שכן בהוראות תמ"א 13/13 /א' (שינוי מספר 1- חוף אמנון) לא נקבעו כמעט הוראות מגבילות באשר לתכנית הבינוי העתידית. נהפוך הוא, כפי שיובהר להלן, הוראות התכנית עמומות ולא ברורות, באופן שמאפשר ליזמי כפר הנופש לתכנן את כפר הנופש ביד חופשית, ובמגוון אינסופי כמעט של וריאציות. כך למשל, בתכנון המוצע בתכנית הבינוי ישנם שטחים משותפים מועטים בלבד ורוב השטח הבנוי משמש ליחידות הנופש (בנות קומה אחת) ולשירותים הפרטיים הנלווים להן (כדוגמת בריכת שכשוך פרטית הצמודה ליחידה). ואולם, ניתן היה גם לרכז את הבינוי באופן צפוף יותר ולחסוך בשטחי בניה ובפגיעה בעצים. את הבחירה בין אופציות אלו, ואופציות אפשריות אחרות, יעשו רק מוסדות התכנון, בלי שותפות הציבור, כלומר בלא מימוש של זכות ההתנגדות, וזאת בשטח שמהווה נכס ציבורי מהמעלה הראשונה.

9. כאמור, את החוסר בהוראות תכנון מפורטות שקיים ב תמ"א 13/13 /א' (שינוי מספר 1- חוף אמנון)- אמורה להשלים, לכאורה, תכנית הבינוי. אולם, מכיוון שמדובר בתכנית בינוי, שאינה מופקדת

להתנגדויות הציבור, הרי שהציבור לא יכול להגיב לבינוי המוצע מתוקף התמ"א ולכן לעמדתנו, עקב היותה בלתי מפורטת במידה מספקת כדי להבטיח ודאות במימושה, הגדרתה כמפורטת אינה תקינה.

10. כלומר, מצד אחד תמ"א 13/13 א' (שינוי מספר 1- חוף אמנון) אינה מפורטת מספיק ומתנה את ההיתר מכוחה בתכנית בינוי, ומן הצד האחר נפלו כשלים רבים בתכנית הבינוי שאינה חייבת בהפקדה ומשכך אינה נדרשת להליך התנגדויות- **ולפיכך המפסיד המובהק הוא הציבור, שנשללה ממנו זכות בסיסית.**

11. בטרם יתייחסו הח"מ להוראות השונות בתמ"א 13/13 א' (שינוי מספר 1- חוף אמנון) ובנספח הבינוי המוצע, נזכיר את חשיבות התכנון המפורט, במיוחד במקרה בענייננו.

חשיבות התכנון המפורט :

12. את החובה להוציא היתר רק מכח תכנון מפורט, ואת ההגיון מאחוריה, מבהיר השופט פוגלמן בעמ"מ 7171/11 העמותה למען איכות חיים וסביבה בנהריה ואח' נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה נהריה (פורסם בנבו 12.8.2013) (להלן – "ענין הקניון בנהריה"): **"כידוע, היתר בניה הוא הרובד האחרון בהירארכיית התכנון והרישוי. עליו לעלות בקנה אחד עם הוראות התכניות שבתוקף ולהינתן לפי תכנית הכוללת רמת פירוט נאותה. ... מתן היתר בניה לפי תכנית הנעדרת פירוט מספיק חוטא לתכליות העומדות בבסיס ההליכים הסטטוטוריים המהווים תנאי לאישורה, ובהן שקיפותם של הליכי התכנון ושיתוף הציבור בהם."**

13. ובהמשך הוא מוסיף דברים ברורים אלה, שכאילו התייחסו ישירות לענייננו: **"לא ניתן להחליף תכנון מפורט – שתנאי מוקדם לו הוא מתן אפשרות התנגדות לציבור מעוניין – בהליך של מתן היתר. הרישוי בא בעקבות התכנון, ובכפיפות נורמטיבית אליו. אין הוא יכול להוות תחליף לתכנון."**

14. ועוד נפסק שם: **"בעקרונות כלליים לא די ונדרשות הוראות ברמת פירוט מספקת בשאלות התכנוניות המרכזיות. ככל שמדובר בבניה שלה השלכות תכנוניות רחבות על סביבתה תידרש רמת תכנון מפורטת יותר. בעניין זה יש לבחון כיצד יוקצו זכויות בניה בין שימושים שונים, האם תהא חלוקה פיזית של המתחם לשימושים והאם יוטלו מגבלות על כל שימוש."**

15. למען הסדר הטוב רק נזכיר כי התשובה לשאלה האם תכנון הוא מפורט או כוללני אינה נקבעת בהתאם להגדרתה הפורמלית של התכנית. כבר נקבע, כי תכנון מפורט יכול להיעשות בכל רמה של תכנית, גם בתכנית מתאר ארצית [ראה: בג"צ 694/89 מועצה אזורית ערבה תיכונה נ' המועצה הארצית, מד (1) 558, 564-5]. כלומר, מה שחשוב בטרם הביצוע הוא **קיומה של תכנית הכוללת הוראות מפורטות**, שמבהירות בדיוק מה הולך להתבצע, **והיכן**, ואשר חברי מוסד התכנון יודעים בדיוק מה הם הולכים לאשר, וגם כל מתנגד פוטנציאלי יכול בהסתמך עליהן לדעת למה הוא יכול להתנגד או להעיר את הערותיו לשיפור התכנון.

16. מה אמורה להיות תכנית מפורטת? התשובה לכך ברורה - **"התוכנית המפורטת, ובה ענייננו, מהווה פירוט וקונקרטיזציה של התוכנית המקומית, ויימצאו בה פרטים ופרטי-פרטים..."**

(ראה: עמ' 840 לעמ"מ 10112/02 אדם טבע ודין נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה - מחוז ירושלים, פ"ד נח(2), 817, 840-841 (2003) (להלן: **"פרשת כביש 1"**)).

17. למען הסר ספק יובהר כי דרישת הפירוט והקונקרטיזציה, הנדרשת על פי הפסיקה המחייבת שלעיל, באה לידי ביטוי בשני מישורים – ראשית, עיון בתכנית אמור ללמד על פרטי התכנון לגבי המבנה עצמו – גבהים, מרחקים, מספר בניינים, שטח, תכליות ושימושים מותרים וכו'. שנית – על פרטי התכנון הנ"ל להתייחס באופן ספציפי לשטח בו הם מתוכננים להתבצע. תכנית שאינה מתייחסת לשטח הקונקרטי בו היא אמורה להתבצע, ואינה מתאימה עצמה לתכונותיו הפיזיות, אסתטיות, אקולוגיות, חברתיות וכיו"ב, **לרוב אינה יכולה להיקרא תכנית בעלת מידת פירוט סבירה**. (ראו בע"א 2962/97 ועד אמנים-חוכרים ביפו העתיקה נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה תל-אביב פ"ד נ"ב (2) 362, 379).

18. הרציונל העומד מאחורי הדרישות הללו גם הוא מובהר באותו פסק דין: בלי שהציבור יוכל לדעת בדיוק מה מתוכנן, לא ניתן יהיה לממש באופן מלא את זכות ההתנגדות. שהרי, כמו שעם ספינקס לא ניתן להתווכח, כך ביחס לתכנית שלא ברור מה יהיה ביטויה הקונקרטי בשטח לא ניתן באמת לממש את זכות ההתנגדות ולהצביע על מכלול הבעיות (או היתרונות) שבה, ועל ההשלכות האפשרויות של פרטי ביצועה. כלומר, תכנון לא מפורט שולל למעשה את מימוש זכות ההתנגדות, וזכות ההתנגדות, כידוע - ופסק הדין שלעיל בענין ועד אמנים חוזר ומדגיש זאת – היא: **"זכות דינונית חשובה מאד, שיש לשמור עליה מכל משמר"**.

19. היתר שהוצא שלא על סמך תכנון מפורט היא אקט שלטוני בלתי סביר. בהתאם להיגיון זה, כך מובהר בעע"מ 2605/18 עיריית חיפה נ' המועצה הארצית לתו"ב, בס' 46, כי גם עמידה בדרישות לתכנון מפורט שבס' 145(ז) לחוק התכנון והבנייה לא תמיד תספיק כדי שתכנון יחשב כמפורט, שכן: **"רמת הפירוט הנדרשת לשם הוצאת היתר בניה נגזרת גם מאופי ההיתר המבוקש, הבנייה המתוכננת להתבצע מכוחו ומידת השפעה שתהיה לבנייה נושא ההיתר על הסביבה"**.

העדר התכנון המפורט בתכנית 13/13/א' (שינוי מספר 1- חוף אמנון):

20. כפי שצוין לעיל, הגם שכותרתה של תמ"א 13/13/א' (שינוי מספר 1- חוף אמנון) היא תכנית מתאר ארצית ברמה מפורטת, בפועל הוראותיה אינן מפורטות דיין כדי להיחשב, דה פקטו, כתכנית מפורטת. כך למשל, בהתייחס לתא שטח 607 המיועד למלונאות, אין כל התייחסות למספר יחידות הנופש שצפויות לקום בשטחה אלא שהדבר נתון לפרשנות לפי כמות הבינוי המאושר. כך גם ביחס לתפרושת הבינוי בשטח וליתר מרכיבי הבינוי.

21. ניתן להניח כי עורכי התכנית עצמה היו מודעים לכך, שכן בסעיפים 4.10.2 ו-6.1.21 העוסקים ביעוד הקרקע למלונאות, מצוין כי תנאי להוצאת היתר בניה, הוא הכנת תכנית בינוי ופיתוח למתחם המלונאות. **אולם חרף ידיעה זו, תכנית המתאר לא קבעה כמעט כל הוראה מגבילה באשר לתכנית הבינוי העתידית.**

22. על מנת לעמוד על מרחב התמרון הרחב מדי שהעניקה תכנית המתאר ליזמים, ניתן להשוות בקלות בין הדמיית כפר נופש כפי שהיא הוצגה בפני המועצה הארצית במצגת ע"י עורך התכנית ביום 2.1.2018:



23. לבין תכנית הבינוי המוצעת לכפר הנופש כיום :



24. בעוד ההדמיה שהוצגה בפני המועצה הארצית ביום 2.1.2018, מרכזת את בינוי יחידות הנופש והשטחים המשותפים במספר מבנים ונאמר בדיון כי כמות יחידות הנופש היא בת 250, הרי שתכנית הבינוי המוצעת כיום קובעת בדיוק ההיפך ופורסת את כלל זכויות הבנייה על פני כל השטח. תכנית הבינוי מקטינה את השטחים המשותפים תוך כדי שהיא מגדילה את שטח יחידות הנופש, שבתכנית זו הינן רק בנות קומה אחת, והשירותים הפרטיים הנלווים להן, כדוגמת הבריכה הפרטית הצמודה ליחידה. באופן טבעי, צורת תכנון זו, מובילה להקטנת כמות יחידות הנופש במתחם, שכל הנראה, לאור אישור המלון ע"י משרד התיירות, עומד בתכנית הבינוי המוצעת, על 180 יחידות נופש בלבד. אף שאין זה עיקרה של פניה זו, לא ניתן להימנע מלציין כי בזמנים אלו, בהם על מוסדות המדינה להבטיח לכל הציבור אפשרות לנופש ולהתחשב גם ביוקר המחייה ההולך ורב – צורמת העובדה כי כפר נופש מסוג זה בכלל מקודם.

25. כפי שצוין לעיל, הוראות תכנית המתאר, שאינן מפורטות מספיק, הן שאפשרו את הגשת תכנית הבינוי במתכונתה הנוכחית.

26. כך למשל, סעיף 5.12 המציג את טבלת זכויות והוראות הבנייה, גם ביחס לתא שטח 607, קובע הגבלה של עד 30% כיסוי של תכנית הקרקע. יחד עם זאת, הסעיף מסייג (ס"ק 6) ומציין כי בריכות שחייה ופרגולות צל לא יימנו במסגרת שטחי תכנית הקרקע. כפי שניתן לראות בהדמיית כפר הנופש בתכנית

הבינוי, מלבד הבריכה המרכזית, לכל יחידת נופש ישנה בריכת שכשוך פרטית, שבשל הסייג האמור, לא נכללה בספירת תכנית הקרקע. אלא שהסייג המאפשר שלא לכלול את בריכות השחייה בתכנית מתייחס, כלומר לסטות מהתכנית המקסימלית המותרת, צריך להתפרש בצימצום, וכאן - אך ורק לבריכות הגדולות המשותפות ולא לשימושים פרטיים כמו בריכות שכשוך שדומות יותר לאמבטיה מגודלת או ג'קוזי ובכל מקרה לא משרתות את הציבור הרחב, ולא היה כל מקום להניח שיוקמו לאור החומר שהוצג בפני המועצה הארצית טרם אישור התכנית וקביעת הכלל כאמור. לפיכך עמדת היזמים לפיה בחישוב התכנית עומדת על 17% לעומת 30% מותרים מהתכנית התקפה. בכל מקרה, לעמדתנו, אין לאפשר זאת. הבריכות הפרטיות הן למעשה שכשוכיות שיש לכלול את שטחן כשטח מבונה במסגרת התכנית הבנויה, ממש כפי שהיה צורך לעשות זאת לו דובר בשטחי ג'אקוזי בחצרות.

27. ענין נוסף הדורש תיקון - הוראות תכנית המתאר אמנם מגבילות את גובה המבנים ל-8.5 מטר, אך אין מדובר בהוראה מחייבת לבנות בגובה זה. בשל כך, נוכח האופי היוקרתי והאקסקלוסיבי של כפר הנופש, תכנית הבינוי המוצעת קובעת כי רוב המבנים המשמשים ליחידות הנופש יהיו בני קומה אחת בלבד, בגובה של 4.5 מטר. משמעות הדבר היא, בין היתר, פגיעה קשה בשל כריתת עצים רבים שיתכן שניתן לצמצמה משמעותית. לכן יש לדרוש כי לפחות תוצג האפשרות שהבניה תנצל את מגבלת הגובה עד לסופה, כך שהשטח הבנוי של כפר הנופש יצומצם ויותר עצים יינצלו מכריתה. להבנתנו, זו היתה חלופה שעורכי התכנית נדרשו להציג לפי החלטת הממיינת

28. לבסוף, יש גם לבחון את שינוי אופיו של כפר הנופש והחדרים המוצעים בו. כפי שניתן לראות מהדמיית כפר הנופש בתכנית הבינוי המוצעת- כל יחידות הנופש בכפר הנופש בנויות בצורה זהה ואחידה - יחידות פרטיות יוקרתיות, בנות קומה אחת ועם ברכות שכשוך פרטיות. זהו תכנון בזבזני, שאינו מנצל בצורה מיטבית את משאב הקרקע שהולך ומצטמצם בארצנו הקטנה. מעבר לכך, תכנון זה עומד בסתירה לדברי עורך התכנית בפני המועצה הארצית לתכנון ובנייה בדיון מיום 2.1.18 לפיה "ניתן לנצל באופן מיטבי את השטח לטובת מלונאות בהשוואה למצב הקיים, **כאשר התכנית מציעה להגדיל ל-250 חדרי מלון ברמות אירוח שונות**". **מה שהוצג הוא מה שצריך להיבחן כעת כחלופה.**

29. ויש עוד פגם, חמור במיוחד, שיפורט להלן: השטחים הצמודים לכפר הנופש ממערב, שם מיועדים לקום על פי תכנית המתאר ותכנית הבינוי שני מתחמים של קמפינג משולב וחנייה- **הם למעשה שטחים המוגנים על ידי תמ"א 1 בייעוד של יער נטע אדם. למעשה, יעוד מוגן זה אף חולש על שטחים מסוימים בתוך כפר הנופש עצמו.** מכאן, ששטחי הקמפינג המשולב לא יוכלו לקום במקום המיועד להם על פי תכנית הבינוי.

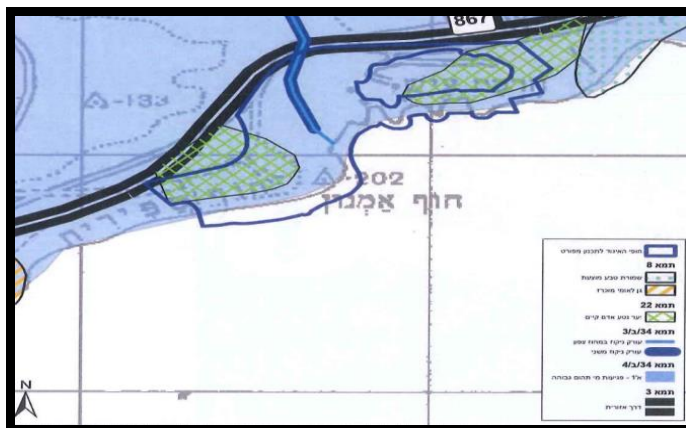
30. נוכח האמור, כפי שצוין לעיל, יש לדרוש את לשנות את תכנית הבינוי של כפר הנופש.

ב- בשטח התכנית בענייננו חל ייעוד שטח של יער נטע אדם בתמ"א 1, ולפיכך חלק מייעוד המלונאות שנקבע על פי תמ"א 13/13 א' (שינוי מספר 1- חוף אמנון) וכן על פי נספח הבינוי המוצע- אינו חוקי:

31. לתכנית מתאר ארצית 13/13 א' (שינוי מספר 1- חוף אמנון) נערך תסקיר השפעה על הסביבה.

32. בתסקיר, בפרק 1.2 "שימושי קרקע ויעודי קרקע מתוכננים" מצוין כי על חוף אמנון חלות מספר תכניות מתאר ארציות ומחוזיות וביניהן גם תמ"א 22. צוין כי "יער נטע אדם קיים בצד המערבי והמזרחי של החוף".

33. בהמשך התסקיר, צורף תשריט ממנו ניתן לראות כי ייעוד "יער נטע אדם", על פי תמ"א 22, חל גם בגבולות התכנית בענייננו:

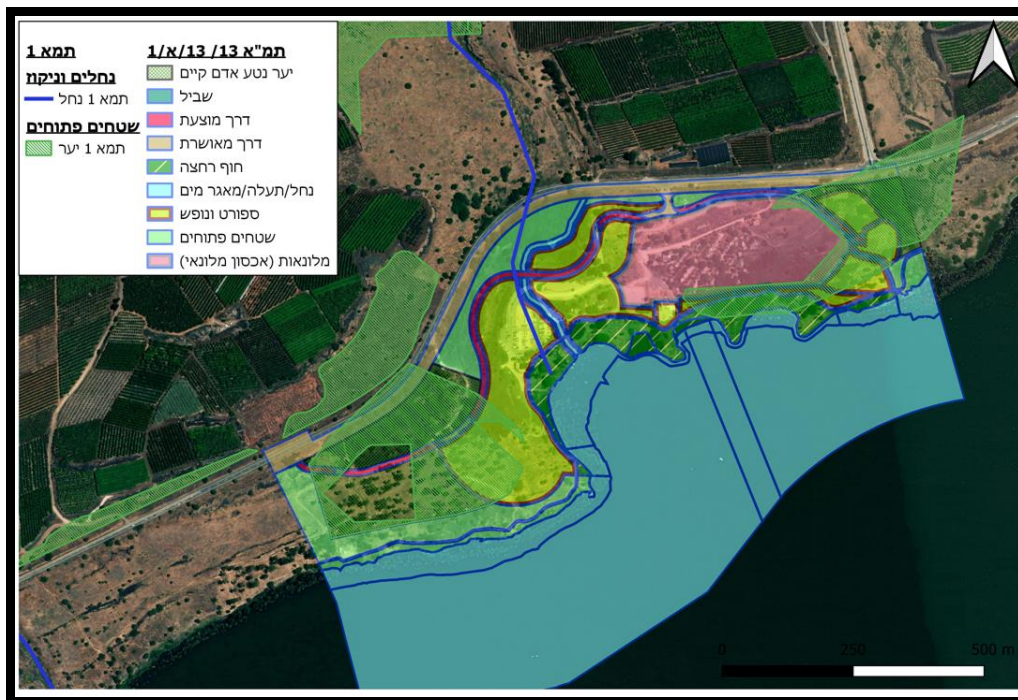


34. תמונה דומה עולה עת בוחנים את פוליון יער נטע אדם בתשריט תמ"א 1:



35. בהצלבת פוליון "יער נטע אדם" עם התכנית המוצעת בענייננו, ניתן לראות שהתכנית בענייננו פולשת לפוליון המוגן. כמו כן ניתן לראות ששטחי הקמפינג המשולב (תאי שטח 506 ו-508) והחנייה (תא שטח 505) המוצעים, מצויים כמעט בחפיפה מלאה עם הפוליון המוגן.

תשריט שהונפק מהצלבת התשריטים של תמ"א 1 ותמ"א 13/13 א 1:



36. ואכן מתצלום אוויר שנלקח מאתר gov.map ביום 21.9.2022 ניתן לראות שבתא השטח עצים רבים:



37. מעיון בפרוטוקולים של הדיונים בתכנית במסגרת הולנת"ע והמועצה הארצית, עולה כי מעולם לא ניתנה הקלה מתמ"א 22 מייעוד של "יער נטע אדם קיים".
38. בנוסף, כידוע תמ"א 1 אימצה לתוכה את הוראות ותשריט תמ"א 22, ומכאן שגם על פי המצב התכנוני הקיים כיום, בתאי השטח המיועדים לגלמפינג, לחנייה ואף בתא השטח בו צפוי לקום כפר הנופש בענייננו, חל יעוד של "יער נטע אדם".
39. סעיף 3.5 בפרק השטחים המוגנים (שמורות טבע, גנים לאומיים ויערות) בתמ"א 1 קובע שימושים ספציפיים בשטחים אלו:

3.5. יער נטע אדם

יער נטע אדם נועד לפעילות פנאי, תיור וטיול בחיק הטבע, לקליטת קהל מבקרים רב וכן לשמירה על ערכי מורשת, ערכי טבע ומופעי צומח, בכללם חורש טבעי, טרשים, שטחי בתה וגריגה. היער מהווה ריאה ירוקה ומרחב פנאי ופעילות לקהילות הסובבות ולציבור הרחב.

כללים ועקרונות

3.5.1. הפיתוח ביער, פרישתו, רמתו ועוצמתו ייעשו בהתחשב בערכי הטבע והמורשת ובצרכי ציבור המבקרים, באמצעות מתקנים המיועדים לכך, כגון: מתקני משחק ופיקניק ומוקדי עניין.

3.5.2. ניתן לאפשר שחזור שטחי חקלאות עתיקה, כגון: בוסתנים, טרסות, מבני השקיה, גתות ושומרות.

40. מכאן שיעוד השטח הקבוע בסעיף 3.1 לתכנית מתאר ארצית 13/13 /א' (שינוי מספר 1- חוף אמנון) הקבוע כי תא שטח 607 יקבע כמלונאות (אכסון מלונאי) וכן ייעוד המגרשים הסמוכים לשטחי קמפינג משולב וחנייה- עומדים בסתירה לקבוע בתמ"א 1, ומשכך אינם חוקיים. לפיכך, התכנית שבענייננו שמיעדת את חלקו החופף של תא השטח האמור לפיתוח ובנייה – אינה יכולה לקום. יובהר כי תמ"א 1 היא מאוחרת לתכנית מתאר ארצית 13/13 /א' (שינוי מספר 1- חוף אמנון), ולכן גוברת עליה.
41. למעלה מכך, אף הוראות תכנית מתאר ארצית 13/13 /א' (שינוי מספר 1- חוף אמנון) עצמה קובעות בסעיף 4.11.2 לתכנית ביחס ל - "יער נטע אדם קיים" איסור בנייה ופיתוח בשטח זה, למעט לצורך הסדרה וקיום השימושים המותרים ביעוד זה ו/או לצרכים הנדסיים ותשתיתיים.

ג- אל לוועדת התכנון לקבל החלטה מנהלית בנוגע לתכנית המוצעת בשעה שאין בידה תשתית עובדתית מספקת שבמקרה זה הינה תסקיר הבוזה את ערכיות תא שטח 607 :

42. לתמ"א 13/13 נערך תסקיר השפעה על הסביבה, שחלק ממסקנותיו אומצו, כמו ביטולו המבורך של כפר הנופש בשפירית. אולם מבדיקת התסקיר, עולה כי מגרש 607, המיועד לכפר הנופש המדובר, מעולם לא נסקר ולא נכלל בחלופות התסקיר!
43. למרות שגם שטח מגרש 607 נמצא 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.
44. כפי שמצא סקר העצים שנערך בתא שטח 607, ברחבי כפר הנופש פרושים מגוון של עצים בוגרים ובעלי ערכיות סביבתית רבה. כך למשל, מצא הסקר ארבעה מיני פיקוסים בעלי ערכיות גבוהה וגבוהה מאוד כדוגמת פיקוס צר-עלים, פיקוס בנגלי ועוד. זאת ועוד, מצא הסקר מינים נוספים בערכיות גבוהה וגבוהה מאוד כדוגמת מכנף נאה, תמר מצוי, שיזף מצוי ועוד. מדובר בעצים בוגרים וגדולים,

שלא בכדי הצליחו לצמוח לממדים אלו בתוך שטח כפר הנופש הישן ובקרבתו, שכן כידוע, כפר הנופש הקיים כיום בתא שטח 607 הוקם בסוף שנות השמונים ומאז ועד היום, ככלל, האזור לא הופרע על ידי פיתוח נוסף. למעשה, ניתן בהחלט לשער שמלבד העצים נוכל למצוא ערכיות סביבתית נוספת במיני חי וצומח ונוספים שהצליחו להתפתח בתא שטח זה ברבות השנים.

45. ואולם, כפי שיובהר להלן, למרות שהתכנית בענייננו מבקשת לפתח בתא שטח 607 כפר נופש ברמת פיתוח אינטנסיבית- **התמ"א מעולם לא נערכה על בסיס בדיקת הערכיות או הרגישות של תא שטח זה**. כלומר, מיי שבא לאשר כיום פיתוח בהיקף כזה או אחר בתא שטח זה, אינו יודע למעשה מה המחיר הסביבתי של אותו פיתוח, וגם אינו יכול להסתייע במידע כדי לקבל החלטה בנוגע לתפרשות הפיתוח או הגבלתה. למעשה, חרף הסימנים המעידים על ערכיות שקיימת בתא שטח זה (סקר העצים כאמור) התכנית קבעה את ייעודו של תא השטח ככפר נופש והחלופות שנבחנו בתסקיר לא ערערו על קביעה זו אלא רק בחנו חלופות נוספות **שמבקשות להוסיף זכויות בשטח כפר הנופש הקיים**.

46. למעלה מכך, כפי שצוין לעיל, במסגרת הפרק שעסק בהיעדר תכנון מפורט בתמ"א 13/13/א' (שינוי 1) על תכנית מפורטת להתייחס לשטח הקונקרטי בו היא אמורה להתבצע. עליה להתאים את עצמה לתכונותיו הפיזיות, אסתטיות, **אקולוגיות**, חברתיות וכיו"ב של תא השטח בו היא צפויה לקום. צוין לעיל, שתכנית מפורטת שאינה עושה כן, לרוב אינה יכולה להיקרא תכנית בעלת מידת פירוט סבירה.

47. כאמור, התסקיר שנערך לתמ"א לא כלל נתונים של תא שטח 607.

3.1.5. אכסון מלונאי

כיום מקודמת תכנית להרחבת כפר הנופש הקיים. שטח כפר הנופש כלול בתחום הקו הכחול של התכנית, **אולם תכנונו מקודם במסגרת תכנית מפורטת הנערכת ע"י בעלי הזכויות בקרקע**. מיקומו במרכז החוף ושטחו הגדול מחייבים התייחסות בתכנית למרכיבי הבינוי שייכללו בתחומו. בהתאם לכך, התכנית המוצעת לחוף כוללת הנחיות נופיות לכפר הנופש ומגבלות ביחס לגובה הבנייה וקו הרקיע, ובהוראות התכנית יקבע כתנאי להוצאת היתר בנייה לכפר הנופש הינו אישור תכנית בינוי ופיתוח על ידי הולחוף.

48. ואכן, תשריטי חוף אמנון המופיעים לאורך כל התסקיר, השאובים מתמ"א 13/13, מחזקים את הטענה כי תא שטח 607 לא נבחן במסגרת ביצוע תסקיר זה. עיננו רואות כי תא שטח 607 מוחרג ואינו נכלל במסגרת השטח שנבדק בתסקיר. ראו דוגמאות להלן:

תשריט 1.2.2 לתמ"א 13/13 לחופי כינרת, תצ"א חוף אמנון (בעמוד 15 לתסקיר):



תשריט 3.11 לתמ"א 13/13 לחופי כינרת, תצ"א חוף אמנון- רגישות (בעמוד 63 לתסקיר):



דוגמה נוספת היא תרשים הרגישות הסביבתית, שמופיע בפרק ד' בסעיף 4.1.3 לתסקיר (עמוד 114):



49. אילו היה נערך תסקיר סביבתי לגבי תא שטח 607, יש להניח כי הממצאים בנוגע לעצים הקיימים בתא השטח זה היו ידועים לוועדות התכנון ולציבור, כמו גם מידע נוסף שלא נבדק עד לכתיבת שורות אלו וקיים חשש אמיתי כי לא ייבדק בעתיד, עקב הפיתוח האינטנסיבי המוצע במקום. עוד יכול להיות כי המידע על קונקרטי על עשרות רבות של עצים בשטח היה מוביל למתן הוראות שונות לגבי כפר הנופש.

50. תמונה דומה עולה גם באשר לבחינת החלופות המוצעות בתסקיר. מעיון בתסקיר עולה כי מיקום כפר הנופש, בתא שטח 607, נתפס כעובדה מוגמרת, והחלופות שנסקרו בתסקיר לא ערערו על קביעה זו אלא רק בחנו חלופות אחרות, שכללו תוספת זכויות לכפר הנופש הקיים. **האפשרות לצמצם את כפר הנופש הקיים או לשנות את מיקומו כלל לא נבחנה בתסקיר** (ראה עמודים 78-86 בתסקיר).

51. **כאמור, מצב דברים זה בעייתי גם בשל הערכיות הסביבתית שקיימת בתא השטח אך גם בשל העובדה שעל פי המצב התכנוני הקיים כיום, חל יעוד של יער נטע אדם בשטחי הקמפינג המשולב, החנייה ואף בשטחו של כפר הנופש.**

52. כידוע, רשות מנהלית, וכמובן ועדות התכנון, נדרשת לקבל החלטתה כשהיא מבוססת על **מסד נתונים מלא, מדויק ומהימן**. חובה זו קמה לרשות על מנת שתקבל החלטה ראויה שתקדם את האינטרסים החברתיים אשר הצדיקו את הענקת הכוח שניתן לרשות על ידי הציבור מלכתחילה. עולה כי קיימת חשיבות להחלטה כזו פי כמה עת עסקינן בהחלטה תכנונית שעלולה לגרוע מזכויותיו של הציבור הרחב (שהוא כאמור מי שהעניק את הכוח לרשות) ליהנות מערכי הטבע והנוף שניתנים לו **ללא כל תמורה** בעת טיול ביער נטע האדם ו/או בסביבה הפתוחה והטבעית המצויה כיום במקום ומאוימת על ידי פיתוח כפר הנופש האקסקלוסיבי [ראה בעניין זה את האמור בבג"ץ 164/97 **קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר**, אגף המכס והמע"מ ואח', פ"ד נב(1) 289, בעמוד 352 לפסק הדין].

53. כך צולמו ילדי המקום, באזור הטבעי בסמוך לתא שטח 607, שחלקו פתוח ונעים להיות בו :



54. יתרה מכך, היעדר תשתית עובדתית נאותה לצורך קבלת החלטה תכנונית מהותית, פוגעת בזכותו של הציבור להשתתף בהליך התכנוני וגורעת מזכות הציבור להתנגד להליך [ראה בעניין זה את פסק דינו של השופט פוגלמן בדנ"מ 4753/19 עיריית הרצליה נ' הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור (פורסם בנבו, 06.05.2021)]. הדבר גם יפה לענייננו, שכן בעת שאושרה תכנית מתאר ארצית 13/13 א' (שינוי מספר 1- חוף אמנון), אמנון), איש לא הבחין כי תכנון כפר הנופש במיקום שהוצע סותר את ייעוד יער נטע אדם. שגגות תכנוניות קורות, וקיום זכות ההתנגדות ומעורבות הציבור הנגזרת ממנה מהווה מנגנון בקרה חשוב לצורך איתור טעויות מעין אלו.

55. **עתה, יש לתקן את המעוות.** זאת גם על ידי בחינת התכנית המוצעת לפי הייעוד התכנוני שקיים בחלקה, יער נטע אדם, וגם על ידי מתן הוראה לעריכת תסקיר השפעה על הסביבה לתא השטח 607.

ד- בזמנים אלו, בהם מוסדות התכנון לוקחים חלק משמעותי בהתמודדות עם משבר האקלים, עם הצטמצמות השטחים הפתוחים אל מול גידול האוכלוסין ועם הנגשת החופים לכלל האוכלוסייה- אין מקום לאשר את כפר הנופש האקסקלוסיבי המוצע.

56. כפי שצוין לעיל, אופי תכנית הבינוי המוצעת הוא בזבזני, שאינו מנצל בצורה מיטבית את משאב הקרקע שהולך ומצטמצם בארצנו הקטנה ממילא. מוסדות התכנון לוקחים חלק משמעותי ההתמודדות והיערכות המדינה עם הצטמצמות השטחים הפנויים ברחבי המדינה, ובכלל זה השטחים הפתוחים, לצד גידול אוכלוסין שרק הולך וגדל. במצב דברים זה, אישור תכנית בינוי שכזו, אינו עולה בקנה אחד עם המגמות התכנוניות העדכניות המבקשות להתמודד עם מגמות אלו.

57. קל וחומר, בצל השפעות משבר האקלים, ממנו צפויים לסבול כלל תושבי המדינה. כאמור, נוכח הצטמצמות השטחים הפתוחים, יתמעטו גם חמדות הטבע ומקומות המפלט של הציבור ממכות החום והשרב, שרק צפויות לגדול. גם בשל כך, יש ליעל את התכנון כפר הנופש, כך שיקלוט כמה שיותר נופשים, תוך כדי התחשבות בתנאי המקום.

58. לכאורה, האמור לעיל הוא ענין תכנוני ולא משפטי. ואולם, על הוועדות התכנון לתת את הדעת גם לסוגיות של צדק חברתי, סביבתי ואקלימי. קשה לקבל מצב בו בשנת 2022 יאושר כפר נופש אקסקלוסיבי שכזה, שעתיד לשרת רק נופשים בעלי ממון, ממש כפי שבליבה של עיר אין זה סביר לאשר שכונת וילות במקום בניה צפופה. כיום, על ועדת התכנון בכלל, והוועדה לשמירת הסביבה החופית, שסוגיית החוף כנחלת הכלל והצדק הסביבתי אמור להוות נר לרגליה בעת קבלת החלטותיה, לפעול באופן נחרץ לניצול נאות של משאב הקרקע ומשאבי הסביבה והנוף לטובת רוב הציבור. לכן צמצום אופיו הנוכחי של כפר הנופש ותיקון תכנית הבינוי באופן שיכלול בתוכו גם את הקמפינג המשולב אך גם רמות אירוח נוספות שיתאימו לאוכלוסיות השונות, הינו אלמנט נדרש לתיקון המעוות הנוכחי.

ה- חרף העובדה שהחלטה בדבר הקמת כפר הנופש טרם התקבלה סופית, היתר בנייה (עבודות חפירה והריסה) והיתר כריתה של העצים במקום ניתנו כבר לפני כמספר חודשים, בניגוד לדין:

59. בענייננו חמורה במיוחד העובדה שכבר הוצא במקום היתר שלא כדין. עד לפני כשישה חודשים, ביום 15.3.2022, הוציאה הוועדה המקומית לתכנון ובנייה עמק הירדן היתר הריסה, חפירה ומילוי (מספר היתר ומספר בקשה: 20220114). בהסתמך, בין היתר, על היתר זה הנפיק פקיד היערות ביום 13.6.2022 רישיון כריתה והעתקת העצים (רישיונות מספר 1281 ו-1282). רישיון כריתה והעתקה זה, אושרר ברובו, על ידי מנהל אגף יער ואילנות ופקיד היערות הממשלתי במשרד החקלאות, במסגרת החלטתו מיום 17.7.2022 שדנה בהשגות שהוגשו על רישיונות כריתה אלו. כפי שיובהר להלן הן היתר הבניה והן רישיון הכריתה והעתקה הוצאו שלא כדין.

60. כפי שצוין על פי הוראות סעיף 3.1 לתמ"א/13/13/א' (שינוי מספר 1), המסדיר את שימושי הקרקע בחוף אמנון, ייעודו של תא שטח 607 הינו "מלונאות (אכסון מלונאי)".

61. כמו כן, על פי הוראות סעיף 4.10.2 א'1 וסעיף 6.1.2 א' לתמ"א/13/13/א' (שינוי מספר 1), אין להוציא כל היתר לבניה ופיתוח בתא שטח 607 עד קבלת: חוות דעת משרד התיירות, אישור הוועדה המחוזית וכן אישור שלכם, של הוועדה לשמירת הסביבה החופית. כך מצוין בהוראות אלו:

"4.10.2 הוראות

א. תנאי להוצאת היתרי בניה:

1. הכנת תכנית בינוי ופיתוח למתחם המלונאות, כמשמעה בסעיף 6.1.2, באישור ועדה מחוזית והולחו"ף".

ובסעיף 6.1.2:

"6.1.2 תכנית בינוי ופיתוח למתחם המלונאי (תא שטח 607):

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

62. משטרם אושרה תכנית הבינוי לבית המלון בחוף אמנון על ידכם (דיון בעניין זה נקבע ליום 28.9.2022) היתר הבנייה שהוצא על ידי הוועדה המקומית, כבר לפני חצי שנה (ביום 15.3.2022), הוצא שלא כדין.

63. למעלה מכך, מדובר בפעולה, שאם תיוותר על כנה יתכן כי היא אף עולה כדי עבירה פלילית של הוצאת היתר בניגוד לתכנית, כקבוע בסעיף 251(3) ובסעיף 145(ב) לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965.

64. מכאן, שגם רישיון כריתת והעתקת העצים (רישיונות מספר 1281 ו-1282) שהוצאו ביום 13.6.2022 ניתנו שלא כדין.

65. למעשה, נימוקי מנהל אגף יער ואילנות ופקיד היערות הממשלתי במשרד החקלאות, ד"ר ארז ברקאי, שהובאו בהחלטתו מיום 17.7.2022 במסמך נושא הכותרת "החלטת השגה מפרץ אמנון עמק הירדן" – שגויים הם.

66. כך ציין ד"ר ארז ברקאי, בהחלטה (ההדגשות אינן במקור- הח"מ):

א. בסעיף 3: "יש לציין כי כמעט כלל השטח עומד בפני חפירה ומילוי, בהתאם להיתרים שניתנו ע"י מוסדות התכנון, ועל כן לא קיימת כל היתכנות בשימורם של עצים נוספים בשטח העבודות."

ב. בסעיף 4: "עוד יודגש כי טענת מגיש ההשגה כי קיימת סתירה בין כמות העצים שאושרה בגרמושקה לכמות העצים שאושרה ע"י פקיד היערות אינה נכונה. אבקש לציין כי עבודת אלו מבוצעות מתוקף תמ"א 13/13/א.1. **בישיבת הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז צפון (ישיבה מס' 2022015) מיום 25.05.22, נקבע כי מאושרת הבקשה לתכנית בינוי לפרויקט תחת תנאים. אחד התנאים היה כי יושלם הליך התיאום מול פקיד היערות לסקר העצים. משהושלם ההליך ביום 13.6.22, הונפק גם רישיון הכריתה."**

ג. בסעיף 5: "כלומר, הגורם שניתנה לו הסמכות לקבוע את העצים הכלולים ברישיון הכריתה עבור פרויקט זה, הינו פקיד היערות, והליך הנפקת הרישיון, היה מתואם מול מוסדות התכנון."

67. אכן, כפי שציין ד"ר ברקאי, ביום 25.5.2022 אישרה הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז צפון, את תכנית הבינוי למלון בחוף אמנון ואכן הכפיפה הוועדה המחוזית את אישורה זה למספר תנאים. ב קבעה הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז צפון בהחלטתה מיום 25.5.2022 (ההדגשות אינן במקור- הח"מ):

"לאחר דיון בתכנית הבינוי, עיון במסמכים הרלוונטיים ושמיעת הסברי מהנדסת הוועדה המקומית, עורך התוכנית וזים התוכנית, הועדה סבורה כי הבינוי המוצע תואם את הוראות התכנית ומתאים לסביבתו. תכנון מפלסי הפיתוח המוצעים בתכנית הבינוי משתלב בטופוגרפיה הקיימת והנצפות הנופית. על כן, מחליטה הוועדה על אישור תכנית הבינוי ובתנאים:

1. **אישור הולחו"ף בהתאם להוראות תמ"א 13/13/א.1.**

2. השלמה והתאמת תכנית הבינוי בהתאם לחוות דעת פקיד היערות לסקר עצים וסימון העצים לשימור בתוכנית הבינוי.

3. תכנית הבינוי לא כוללת גידור בחזית המגרש לכיוון הכנרת. ככל שיבוקש גידור לכיוון זה יש להגיש תכנית בינוי מעודכנת בהתאם להוראות תמ"א/13/13/א/1, תנאי זה ירשם בתוכנית הבינוי."

68. כלומר, בניגוד לדבריו של ד"ר ארז ברקאי, בסעיף 4 להחלטתו, לא ניתן היה להנפיק רישיון בתום קיום התנאי השני להחלטה בלבד (שהוא השלמת הליך התיאום מול פקיד היערות בעניין סקר וסימון העצים), אלא נדרש היה לוודא כי כל שלושת התנאים מתקיימים, וביניהם גם התנאי הראשון וההכרחי – אישורכם, הועדה לשמירת הסביבה החופית, בהתאם להוראות תמ"א/13/13/א/1.

69. כאמור, היות והישיבה בעניין זה קבועה ליום 28.9.2022, הרי שהן רישיון הכריתה והעתקה - שניתן לפני כשלושה חודשים - ע"י פקיד היערות, והן החלטת ד"ר ארז ברקאי - שניתנה לפני כחודשיים - הוצאו שלא כדין ודינן להתבטל לאלתר.

-1- סוף דבר

70. את כל הפגמים שנימנו לעיל יש לתקן. אין לקדם את תכנית הבינוי כפי שאישרה אותה הועדה המחוזית, ויש להורות על השלמת התסקיר ביחס לשטח כפר הנופש, תיקון יעודי הקרקע כך שלא תהיה בכך פגיעה בשטחי יער שנכללו בתמ"א 22 בעת אישור התכנית ובתמ"א 1 כיום, חישוב נכון של תכנית הקרקע, ודרישה נחרצת לביטול היתר החפירה הלא חוקי שהוצא תוך הבהרה שאם לא ייעשה כן לא תקודם התכנית. את הבינוי שתאשר הולחוף, על סמך בחינת חלופות (במיוחד של צימצום הפגיעה בעצים וריכוז הבניה בשטח מצומצם יותר) שתוגש לה לאחר מילוי תנאים אלה, יש לעגן בתכנית מפורטת שתאשר כחוק, ובמסגרתה תינתן לראשונה הזדמנות לציבור לממש את זכות ההתנגדות שלו ביחס לבניה המתוכננת באזור שהוא מן הרגישים ביותר בארץ. זו הדרך הנכונה – והיחידה האפשרית - ללכת בה ביחס לבניה המוצעת במיקום זה.

בכבוד רב,


 עו"ד אורטל סנקר


 עו"ד אלי בן ארי