

העוררת: 1. יעל דורי ת.ז. 022596563
מרחוב קרליבך 9 ת"א
טל: 03-5669939
דוא"ל: yald@adamteva.org.il

- נגד -

- המשיבות:** 1. **הוועדה לשמירת הסביבה החופית**
רחוב קפלן 2, הקריה ירושלים
טל: 02-6701598, פקס: 02-5670325
דוא"ל: valhof@iplan.gov.il
2. **הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז צפון**
שדרות מעלה יצחק 29, נוף הגליל
טל: 074-7697474, פקס: 074-7697531
3. **הוועדה המקומית לתכנון ובנייה עמק הירדן**
מ.א. עמק הירדן, 15132
טל: 04-6757636, פקס: 04-6757690
4. **שלומה דהוקי**
דרך מנחם בגין 144, מידטאון קומה 42, תל אביב
טל: 03-6374200, פקס: 03-6374249

כתב ערר

בהתאם להוראות חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן: "החוק"), מתכבדת העוררת להגיש ערר על **החלטת המשיבה 1 מיום 26.10.2022** (להלן: "החלטה") ו-"ההחלטה", לאשר את תכנית הבינוי והפיתוח מכוח תמ"א 13/13 א'1 (להלן גם: "תכנית הבינוי") בתחום תא שטח 607 המסומן בתמ"א ושיעודו "מלונאות".

--- העתק החלטת המשיבה 1 מיום 26.10.2022 - מצורפת ומסומנת כנספח מס' 1.

סעדים מבוקשים:

לאור הנימוקים שיפורטו להלן, מתבקשת הוועדה הנכבדה להורות כדלקמן:

- 1) כי החלטת המשיבה 1 מיום 26.10.2022 המאשרת את תכנית הבינוי **תבטל**.
 - 2) כי ניתן יהיה לשוב ולדון בבינוי ובפיתוח המוצעים בתכנית הבינוי רק לאחר תיקון הליקויים שיפורטו להלן:
- א. הבאת התכנון הפרטני של השטח שבתחום תכנית הבינוי לדיון מחדש, רק לאחר שיגובש **כתכנון מפורט** על פי חוק, שיאפשר בין היתר גם הגשת התנגדויות של הציבור כדין.

- ב. תכנית הבינוי המתוקנת, אשר תוכן תכנית מפורטת על פי חוק כאמור בס' א' לעיל (להלן גם: "**התכנית המפורטת**"), תתבסס על תסקיר השפעה על הסביבה (להלן גם: "**תסקיר**") שיערך ביחס לכל תחום תא שטח 607 לתכנית, לרבות הפיתוח לצרכי מלונאות הכלול בו, ולרבות בחינת חלופות למיקום הפיתוח וחלופות בינוי שונות מבחינת פרישת המבנים בשטח ואופן הבניה.
- ג. ככל שהתכנית המפורטת תציע למקם את כפר הנופש במיקומו המוצע כיום, יש להטמיע בתכנון את ייעוד הקרקע "יער נטע אדם" בהתאם לקבוע בתשריט תמ"א 1, כך שבשטח בו תקף יעוד זה לא יוצעו בניה או פיתוח.
- ד. התכנית המפורטת המוצעת תכלול צמצום משמעותי של יחידות הנופש המסווגות כנופש ברמה גבוהה, באופן שיאפשר בנייה של יחידות נופש ברמות מגוונות כולל נופש ברמות נמוכות יותר. במסגרת זו יש לכלול בתא השטח גם את שטחי הקמפינג המשולב שבתכנית הבינוי סומנו מחוץ לתא שטח 607, ואשר מוצע להעתיקם לתוכו, וכך להותיר רצף של רצועת שטח ערכית בלתי מבונה.
- ה. 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. כמו כן, את חישוב השטח של בריכות שכשוד פרטיות, ככל שגם בתכנון המפורט יוצעו כאלה (דבר שבהחלט ראוי להימנע ממנו ככל שניתן), יש לכלול במסגרת חישוב שטח תכנית הבינוי הכולל.

עיקרי הדברים

- ערר זה מוגש כנגד החלטת המשיבה 1 לאשר את תכנית הבינוי מכוח תכנית מתאר ארצית 13/13/א', שמבקשת להקים מלון יוקרתי בחוף אמנון שבכנרת.
 - כפי שפורט בערר זה, החלטת המשיבה 1 לאשר את תכנית הבינוי להקמת המלון – היא החלטה מוטעית, וזאת ממספר טעמים.
- ראשית, בשל פגמים תכנוניים ומשפטיים מהותיים בהליך התכנון, שפוגעים הלכה למעשה בזכותו של הציבור לממש את זכותו למעורבות ולהתנגדות להליך התכנון. שכן, מצד אחד תכנית הבינוי אושרה מכוח תכנית המתאר הארצית ברמה מפורטת (תמ"א 13/13/א' 1), שלמרות כותרתה המטעה היא אינה מפורטת כלל וכלל, לפחות ביחס לתא שטח 607. עקב העובדה שתמ"א 13/13/א' נותרה עמומה ולא ירדה לפרטי כפר הנופש העתידי – לא היה ניתן להתנגד אליה.
- יתרה מכך, גם פניה לבית המשפט בטענה לשלילת זכות התנגדות – לו היתה נעשית פניה כזו – היתה נדחית (על סמך הלכת אחל"ה שתפורט בהמשך) בנימוק שמדובר בעתירה מוקדמת שכן טרם פניה לביהמ"ש בטענה נגד פגם בהליך התכנון יש לחכות לסיום ההליך התכנוני ולמצות את הטיעון במסגרתו, והליך התכנון בענייננו מסתיים למעשה רק כאן.
- כפי שיובהר, היות שתמ"א 13/13/א' עמומה ואינה מפורטת באופן מספק, היזמים יכלו לנצל זאת ולתכנן תכנית בינוי שלכאורה חוסה תחת הוראותיה העמומות, אך מצד שני ממקסמת את רווחי היזם על חשבון הציבור וערכי הטבע. אם לא די בכך, הליך תכנוני לכאורה זה, בו אושרה תכנית בינוי פרטנית

מתוקף הוראותיה העמומות של תמ"א 13/13 א'1, פוגע בציבור פעם נוספת, משום שתכנית הבינוי אינה נדרשת להפקדה, וכך נמנעת מהציבור היכולת לממש את זכותו המהותית למעורבות בהליך התכנוני ולהשמעת התנגדותו לתכנית. די להשוות את חלופת הבינוי שהוצגה לולנת"ע טרם אישור תמ"א 13/13 א'1, לחלופה המוצעת כאן, כדי להמחיש באופן חד משמעי שתכנית שמכוחה ניתן לאשר שני סוגי בינוי כה שונים זה מזה לעולם לא תוכל להחשב כתכנית שהוראותיה מפורטות וקונקרטיות.

לפגם בסיסי זה של העדר תכנון מפורט חברו שני פגמים נוספים :

האחד הוא העובדה שבתסקיר שהיווה את תשתית המידע לצורך אישור תמ"א 13/13 א'1, חסרה בחינה של תא שטח 607, שיתכן שהיתה מביאה להתייחסות שונה לתא שטח ערכי זה.

הפגם הנוסף הוא שהבינוי, שהוצע בתכנית הבינוי, עולה גם על שטח שמסומן כיער נטע אדם בתמ"א 1, שאושרה אחרי תמ"א 13/13 א'1. אמנם, לו היתה תמ"א 13/13 א'1 תכנית מפורטת באמת, ניתן היה לעשות שימוש בהוראה בתמ"א 1 שהיא לא פוגעת בתוקפה. ואולם, בהעדר פירוט כזה בתכנית (כלומר, כשניתן לראות בתמ"א 13/13 א'1 ככזו שלא סותרת את תמ"א 1), ברור שהתכנון מחדש של השטח, הפעם באופן שהחוק מחייב - משמע בתכנית מפורטת - יצטרך לקחת בחשבון את יעוד חלק מהשטח ליער בתמ"א 1, דבר שאין בו אפילו כדי לסכל את מימוש תמ"א 13/13 א'1, שכן את היקף זכויות הבניה שהיא קובעת ניתן יהיה לרכז גם באותו חלק מתא שטח 607 שאינו מיועד ליער בתמ"א 1.

שנית, בהיבט התכנוני – ציבורי, תכנית בינוי זו, שאושרה על ידי המשיבות 1 ו-2, היא תכנית בינוי בזבזנית שאינה מנצלת באופן מיטבי את משאב הקרקע הנדיר בחופה של ימת הכנרת. אופיו היוקרתי של כפר הנופש, שמתבטא בין היתר בתכנון הבזבזני כדוגמת בריכות שכשוד פרטיות, ישרת פלח זעום מהציבור הישראלי - בעלי הממון. על ידי אישור התכנית הבינוי, חטאה המשיבה 1 לעקרונות בסיסיים של חוק שמירת הסביבה החופית, שהוא עיקרון שמירת החופים כמשאב הציבורי הפתוח לכלל הציבורי ללא תלות בעומק כיסו. למעלה מכך, החלטה זו אינה מתיישבת עם מגמות התכנון העדכניות, אשר לוקחות בחשבון את הצטמצמות הקרקעות במדינה, את גידול האוכלוסייה ואת השפעות משבר האקלים.

טעמים אלו, במקובץ וגם בנפרד, מובילים למסקנה לפיה טענת המשיבה 1 עת אישרה את תכנית הבינוי. הנטען בחלק הראשון מחייב את שינוי ההחלטה, והנטען בחלק השני מצדיק את השינוי כאמור. הכל כפי שיפורט להלן.

א. רקע עובדתי:

א.1 רקע סטטוטורי:

3. **תכנית מתאר ארצית 13/13 א':** תכנית מתאר ארצית ברמה מפורטת לחופים ולקטעים משביל סובב כנרת, אשר פורסמה למתן תוקף ביום 6.12.2015.

בדברי ההסבר של התכנית צוין כי מטרתה היא: "מטרת התכנית לאפשר פיתוח חופים מבוקר ומושכל בכנרת, כפארק חופי, המאפשר מגוון רחב של פעילות פנאי ונופש ביבשה ובמי האגם ברמות שונות של פיתוח, בסביבה המשקפת ערכי מורשת, טבע, חקלאות והתיישבות של האגם וסביבותיו".

מדיונים שנערכו בתכנית, עולה כי בשל סוגיות קנייניות, תכנית זו החריגה את חוף אמנון מהתכנית (הדבר נאמר על ידי עורך התכנית, אדר' אילן איזון, בדיון באישור תכנית המתאר 13/13 א' אל מול המשיבה 1, ביום 13.3.2013, בעמוד 35).

4. **תכנית מתאר ארצית 13/13 א'1:** השלמת התכנון לעניין חוף אמנון נעשתה במסגרת תכנית מתאר ארצית ברמה מפורטת לחופים ולקטעים משביל סובב כנרת- חלק 12- חוף אמנון, אשר אושרה בהחלטת ממשלה ופורסמה למתן תוקף ביום 18.7.2019.

טבלת זכויות הבנייה, סעיף 5.12 לתכנית, קובעת כי תא שטח 607 מיועד למלונאות.

סעיף 4.10.2 א'1 קובע כי: "תנאי להוצאת היתרי בניה" הוא "הכנת תכנית בינוי ופיתוח למתחם המלונאות, כמשמעה בסעיף 6.1.2, באישור ועדת מחוזית והולחוף". על כך חוזר סעיף 6.1.2 א' בקבעו כי: "תנאי להיתר בניה ופיתוח בתחום ייעוד קרקע למלונאות (אכסון מלונאי) הינו אישור תכנית בינוי ופיתוח לכלל השטחים באותו ייעוד קרקע, באישור הועדה המחוזית והולחוף, לאחר קבלת חו"ד משרד התיירות". בהמשך, במסגרת סעיף קטן ג', נקבע קנה המידה של תכנית הבינוי והפיתוח וכן מצוינות ההתייחסויות השונות, אליהן נדרשת תכנית הבינוי והפיתוח להתייחס.

5. **תסקיר השפעה על הסביבה:** תסקיר השפעה על הסביבה לחופי כנרת- השלמת תסקיר חוף אמנון מחודש אפריל 2018, הוגש יחד עם תכנית מתאר ארצית 13/13 א'1 ואושר ביום 18.7.2019 גם כן. מדובר בתסקיר משלים שנערך ספציפית לחוף אמנון. שכן, תסקיר השפעה על הסביבה לחופי כנרת מכוח תמ"א 13/13 מרחב הכנרת החופיה, שנערך בשנת 2012, וכלל התייחסות לשבע רצועות חוף בכנרת, כשחוף אמנון לא נכלל בהם. כפי שיובהר בהמשך, התברר שתא שטח 607, המיועד לייעוד מלונאי על פי תמ"א 13/13 א'1 לא נכלל במסגרת התסקיר המקורי וכן התסקיר המשלים.

א.2 תכנית בינוי ופיתוח מכוח תמ"א 13/13 א'1:

6. על פי תמ"א 13/13 א'1 יועד תא שטח 607 לייעוד מלונאי (להלן- "**תא שטח 607**"). תכנית הבינוי (להלן: "**התכנית**") של כפר הנופש מבקשת להקים כ-180 יחידות נופש פרטיות (יש לציין כי מדיון שהתקיים בפני המשיבה 1 ביום 26.10.2022 עולה כי ההחלטה על מספר יחידות הנופש אינה סופית והיא בשיקול דעתו של היזם, על פי התכנית העסקית שלו) שלצידן בריכות שכשכך פרטיות. במרכז התכנית ישנם מספר מבנים משותפים, כדוגמת בריכות משותפות ובר.

7. יצוין כי על פי תמ"א 13/13 א'1, ממזרח לתא שטח 607, מיועדים מגרשים 506, 508 ו- לשני מתחמי קמפינג משולב ומתחם חנייה, וממערב לו יוקמו מספר מתחמי חנייה.

השתלשלות עובדתית והדיונים בתכנית:

8. בתאריך 25.5.2022 דנה המשיבה 2 בחלופה הראשונה של תכנית הבינוי שהוצגה על ידי היזמים. היא ציינה כי התקבלה חוות דעתו של משרד התיירות אשר המליץ לאשר את תכנית הבינוי; כי התקבלה חוות דעתו של פקיד היעירות שקובע ש"אין התנגדות לאישור תכנית הבינוי תוך המשך תיקונים כחלק משלב להיתר הבניה"; וכי תכנית הבינוי "כוללת את הקבוע בהוראות תמ"א 13/13 א' /1". לפיכך, החליטה המשיבה 2 לאשר את תכנית הבינוי בכפוף לתנאים שקבעה וביניהם אישור המשיבה 1 ובכפוף ל"השלמת והתאמת תכנית הבינוי בהתאם לחוות דעת פקיד היעירות לסקר עצים וסימון עצים לשימור בתכנית הבינוי".

--- החלופה הראשונה של תכנית הבינוי שהוצגה על ידי היזמים-מצורפת ומסומנת כנספח מס' 2.

--- מסמך החלטות של הועדה המחוזית מיום 25.5.2022 -מצורף ומסומן כנספח מס' 3.

9. בתאריך 3.8.2022 דנה ועדת המשנה למיון תכניות של המשיבה 1 בתכנית הבינוי. היא החליטה כי תכנית הבינוי תעלה לדיון בפני מליאת המשיבה 1 וכי בעת הדיון יציגו היזם ואיגוד ערים כנרת את התייחסותם לנושאים המצוינים בהחלטתה, וביניהם: שלביות ואחריות הסדרת מי הנגר בהתאם לנספח הניקוז; שלביות והסדרת פתרון הביוב לכפר הנופש; טיפול בעצים בתחום התכנית; הדמיות וחתכים; ועוד.

--- מסמך החלטות של ועדת המשנה למיון של המשיבה 1 מיום 3.8.2022 -מצורף ומסומן כנספח מס' 4

10. בסמוך ליום 19.9.2022 נודע לאדם טבע ודין כי כבר בתאריך 15.6.2022 המשיבה 3 הוציאה היתר המאפשר ביצוע של עבודות הריסה, חפירה ומילוי בתא שטח 607 המצוי בגוש חלקה 13637/16 בחוף אמנון. נראה כי היתר זה, אשר הוצא על ידי המשיבה 3 בטרם התקבל אישורה של המשיבה 1 לתכנית הבינוי, בהתאם לקבוע בסעיף 4.10.2 א'1 ובסעיף 6.1.2 א' לתמ"א 13/13 א' -1 הוצא לכאורה שלא כדין.

11. עקב כך, פנה אדם טבע ודין ביום 19.9.2022 למשיבה 3 לפעול לאלתר לביטול ההיתר ולהבטיח כי לא יבוצעו כל פעולות מכוחו. פנייה דומה באותו עניין, נשלחה גם אל המשיבה 3, על מנת שזו תפעיל את סמכותה לפי סעיף 28(א) לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, ותפעל לביטול ההיתר.

--- היתר הריסה, חפירה ומילוי מיום 15.6.2022 - מצורף ומסומן כנספח מס' 5.

--- פניות אדם טבע ודין אל המשיבה 2 והמשיבה 3 מיום 19.9.2022 -מצורפות ומסומנות כנספחים מ' 6-7.

12. בתאריך 25.10.2022 התקבלה תשובתה של המשיבה 3 למכתבו של אדם טבע ודין. מהנדסת המועצה והוועדה המקומית ציינה בתשובה כי היא "ערה לדרישות תמ"א 13/13 א' שינוי מספר 1- חוף אמנון" וכי "לא ניתן על ידה אישור תחילת עבודות כמתחייב בהיתר שבנדון". מהנדסת המועצה ציינה כי ההיתר ניתן "כהמשך מימוש היתר קודם 20140064 שניתן ביום 28.4.2015 והוארך מספר פעמים, שהוצא מכוחה של תכנית ג/6621 לפני שאושרה תמ"א 13/13 א' שינוי מספר 1- חוף אמנון" וכי

"במועד מתן ההיתר המצב בשטח היווה סכנה בטיחותית לציבור כיוון שעבודות ההריסה מכוחו של ההיתר הקודם טרם הושלמו".

--- תשובתה של המשיבה 3 נושאת הכותרת "היתר מס' 20220114 - מפרץ חוף אמנון" מיום - 25.10.2022 מצורפת ומסומנת כנספח 8.

13. מלבד היתר ההריסה, החפירה והמילוי שהוצא על ידי המשיבה 3, עוד נודע לאדם טבע ודין כי בהסתמך על היתר זה, בתאריך 13.6.2022, הנפיק פקיד היערות גליל תחתון, עמקים וגלבוע במשרד החקלאות רשיונות כריתה והעתקה של 262 עצים בוגרים בתא שטח 607. כפי שיובהר בהמשך, בסקר שנערך במקום נמצא שמתוך כ-300 עצים שנסקרו במקום, רק 32 עצים הם בעלי ערכיות נמוכה, בעוד השאר (273 עצים) הם בעלי ערכיות בנונית עד גבוהה במיוחד.

--- טבלת היתר הכריתה כפי שהיא התפרסמה באתר משרד החקלאות [טבלת אקסל לאחר סינון של לשונית "מקום הפעולה: חוף אמנון (כינרת)"] - מצורפת ומסומנת כנספח 9.

--- סקר עצים שנערך על ידי דני מירן, לא נושא תאריך - מצורף ומסומן כנספח 10.

14. לא בכדי, הוגש השגה על הוצאת רישיון הכריתה. ביום 17.7.2022 מנהל אגף יער ואילנות ופקיד היערות הממשלתי במשרד החקלאות דן בהשגה והחליט לאשרר את רישיונות הכריתה למעט תשעה עצים שקבע כי יועתקו במקום.

--- החלטת השגה מפרץ אמנון עמק הירדן יום 17.7.2022 - מצורפת ומסומנת כנספח 11.

15. לכן, בתאריך 20.9.2022 נעשתה פניה מטעם אדם טבע ודין אל פקיד היערות ואל מנהל אגף יער ואילנות בדרישה לבטל לאלתר את אישור כריתת העתקת העצים שניתן על ידם. אדם ודין טען כי מאחר שהיתר ההריסה, החפירה והמילוי שהוצא על ידי המשיבה 3, הוצא לכאורה שלא כדין, הרי שגם רשיונות כריתה אלו, המבוססים על היתר זה, הונפקו לכאורה שלא כדין. עוד צוין כי ביצוע של רישיונות הכריתה והעתקה האמורים עלול לגרום לפגיעה סביבתית קשה ובלתי הפיכה.

--- פניית אדם טבע ודין אל מנהל אגף יער ואילנות ופקיד היערות הממשלתי ואל פקיד היערות גליל תחתון, עמקים וגלבוע מיום 20.9.2022 - מצורפת ומסומנת כנספח 12.

16. חרף הצהרות אדר' יואל פייגין, עורך התכנית, בדיון בפני המשיבה 1 ביום 26.10.2022, לפיה תשובתו של פקיד היערות למכתב של אדם טבע ודין הועברה לכל הגורמים (ראה עמוד 32 לתמליל דיון בפני המשיבה 1 מיום 26.10.2022), ובכלל זה לאדם טבע ודין, הרי שלא הגיעה לאט"ד כל התייחסות לפנייה. למעלה מכך, מבירור שערך אדם טבע ודין ביום 15.11.2022 מול פקיד היערות, עולה כי פנייה זו עודנה בטיפול ובניגוד לדברי פייגין, היא טרם נענתה.

--- מענה שנתקבל ממנהלת לשכה אגף יער ואילנות, ביום 15.11.2022 - מצורפת ומסומנת כנספח 13.

17. לקראת הדיון שנקבע בפני מליאת המשיבה 1 (שהיה אמור להתקיים בתחילה ביום 28.9.2022) בתאריך 21.9.2022 פנה אדם טבע ודין במכתב אל המשיבה 1, בדרישה לדחות את תכנית הבינוי וזאת הן עקב כשלים בהליך התכנון והן עקב העדר מענה להחלטת הוועדה הממיינת בנושא, מיום 3.8.2022. במכתבו, עמד אדם טבע ודין על כך שהעדר התכנון המפורט בתמ"א 13/13 / א'1 הוביל לפגמים וכשלים חמורים בתכנית הבינוי המוצעת. אדם טבע ודין סבר כי על המשיבה 1 לדחות את תכנית הבינוי וכן להורות על עריכת תסקיר בשטח כפר הנופש, בתא שטח 607 ועל ביצוע שינויים בתכנית, כמפורט במכתבו.

--- פניית עמותת אדם טבע ודין אל הוועדה לשמירת הסביבה החופית מיום 21.9.2022 - מצורפת ומסומנת כנספח 14.

18. בסופו של יום, הדיון שנקבע בפני מליאת הולחוף לתאריך 28.9.2022 נדחה והדיון התקיים בתאריך 26.10.2022. בדיון זה אושרה החלופה של תכנית הבינוי לאחר ששונתה מעט בעקבות הערות הוועדה הממיינת של המשיבה 1 מיום 2.8.2022. למען הבהירות יובהר כבר עתה, כי לדעת העוררת החלופה שהוצגה בדיון ואושרה בסופו של דבר אינה באמת עולה כדי חלופה לתכנית הבינוי, אלא מדובר ב"שינויים קוסמטיים" לחלופה הראשונית שהוצגה.

--- חלופת תכנית הבינוי שאושרה על ידי מליאת המשיבה 1 - מצורפת ומסומנת כנספח מס' 15.

19. במהלך הדיון הגישה העוררת הצעת החלטה שכללה הצעה לדחות את התכנית, והמשך תכנון השטח לאחר השלמות במסגרת תכנית מפורטת, תוך כדי חיובה בשינויים, וזאת בהתבסס על נימוקים הבאים:

- א. הגם כותרתה, בפועל תמ"א 13/13 / א'1 אינה תכנית מפורטת לפי דרישות הפסיקה.
- ב. עמימות הוראות תמ"א 13/13 / א'1 הובילו לניצולה על ידי היוזמים, שאופן שאפשר להם לתכנן כפר נופש שאינו עונה על עקרונות התכנון העדכניים.
- ג. הגם שתא שטח 607, המיועד למלונאות, מוגדר במסגרת תמ"א 35 (תכנית המתאר הארצית לבינוי, פיתוח ושימור) כ"שטח ברגישות נופית סביבתית גבוהה" וב"מרחק חופי", הוא לא נכלל בתסקיר השפעה על הסביבה שנערך עבור תמ"א 13/13 / א'1.
- ד. ניתן לקיים את הוראות תמ"א 13/13 / א'1 בלי לפגוע בייעוד המוגן של "יער נטע אדם" הקבוע בתמ"א 1 וזאת על ידי ריכוז הפיתוח בחלקו הדרום מערבי של תא שטח 607.
- ה. תכנית הבינוי היא תכנית בזבנית בקרקע, שתשרת חלק קטן מאוד מהציבור הישראלי. בהינתן כי משאב הקרקע במדינתנו הקטנה הולך ומצטמצם, בשעה שאוכלוסיית ישראל גדלה וכפילה את עצמה, ונוסף על כך שבשל שינויי האקלים אנו צופים להתארכות העונה החמה כמו גם לגלי חום קיצוניים- הצורך בציפוף ובייעול השימוש בקרקע לכל מטרה שהיא, כולל מלונאות, הוא צו השעה.

--- הצעת ההחלטה הנגדית של העוררת- מצורפת ומסומנת כנספח 16.

20. בתום הדיון החליטה המשיבה 1 לדחות את הצעת ההחלטה מטעם העוררת דלעיל ולאשר את התכנית בתנאים, בעודה מבססת את החלטתה בהסתמך על הנימוקים הבאים :
- א. תכנית הבינוי והפיתוח כוללת בינוי מלונאי נמוך העומד בהוראות התמ"א מבחינת גובה, תכנית ושטחי בניה.
- ב. הבינוי המלונאי המתוכנן במסגרת תכנית הבינוי והפיתוח "הינו מדורג, משתלב במדרון ויוסתר חלקית ע"י כמות עצים גדולה שתתווסף בתחום המלון".
- ג. התרשמות המשיבה 1 לפיה תכנית הבינוי והפיתוח "נותנת מענה סביבתי מספק לצמצום מטרדים בתקופת העבודות, כוללת חומרי גמר מקומיים כמו עץ ובולת ומתוחמת בחלקה בגדר נמוכה ובחלק הפונה כלפי הכנרת ללא גידור".
21. ההחלטה של המשיבה 1 כוללת התייחסות לנושאים נוספים, ביניהם הבטים של ניקוז, ביוב ועוד, אליהם לא אתייחס בערר זה.
22. כאמור, הצעת החלטה נגדית של העוררת, נדחתה על ידי המשיבה 1.
23. ומכאן מוגש ערר זה.

ב. מיצוי ההליכים ומועד העלאת הטענות על ידי העוררת:

24. טענות העוררת כפי שהובאו בהצעת ההחלטה מטעמה במסגרת בדיון בתכנית הבינוי בישיבת המשיבה 1 מיום 26.10.2022, נטענו גם על ידי אדם טבע ודין במכתבם אל המשיבה 1 מיום 21.9.2022.
25. העוררת חזרה על טענות אלו, בהצעת ההחלטה מטעמה במסגרת בדיון בתכנית הבינוי בישיבת המשיבה 1 מיום 26.10.2022, שכאמור נדחתה.
26. כמפורט וכפי שעוד יורחב, אחת הטענות המרכזיות של העוררת היא שעל אף כותרתה תמ"א 13/13, אינה תכנית מפורטת בפועל, באופן שעונה על דרישות הפסיקה. עמימות הוראותיה הובילו לניצולה על ידי היוזמים. טענה נוספת היא כי תא שטח 607 (המיועד למלונאות) מצוי בתמ"א 35 תחת הגדרת "שטח בריגשות נופית סביבתית גבוהה" ובמרקם חופי, אך לא נכלל בתסקיר השפעה על הסביבה שנערך עבור תמ"א 13/13 א'.
27. מעיון בתמליל הדיון מיום 26.10.2022 של משיבה 1, עולה כי הטענות האמורות כלל לא נבחנו על ידיה. המשיבה סירבה להתייחס לטיעוניה של העוררת לגבי תמ"א 13/13 א', בשל עמדתה לפיה תמ"א 13/13 א' כבר אושרה ומשכך אין כל אפשרות לפתוח את הדיון בה מחדש.

כך ציינה מ"מ יו"ר הועדה, הגברת ענת אריאלי בעמוד 68 לתמליל הדיון :

" כל הטענות לגבי אישור התמ"א של חוף אמנון, במקום להגיד 13 \ 13 א \ 1 , התמ"א אושרה כחוק, אושרה על ידי הממשלה, אושרו זכויות הבנייה, אושרו גבולות המגרש, אנחנו עכשיו לא דנים בזה. אם, אני לא יודעת מה, מישהו חושב אחרת, שיפעל לפי ראות עיניו, אבל אנחנו נמצאים במסגרת תמ"א מאושרת, עם

זכויות מאושרות, עם ייעוד מאושר, במקום ספציפי ואנחנו נדרשים לאשר תכנית בינוי".

על כך חזר גם עו"ד אבי פורטון, ב"כ היזם, באופן מפורש בעמודים 55-56 לתמליל:

"אז ראשון הוא אדון דור, אז גם הוא וגם הגברת דורי, כל אחד בתורו בעצם ניסו לתקוף את תוקפה של תמ"א 13, אז זה לא המקום ולא הסמכות, כידוע זה מעשה עשוי [...] כאשר התמ"א הזו אושרה והתמ"א המפורטת מ-2019, אז אדם טבע ודין [...] ידע שיש מודעה, אדם טבע ודין חברים במוסדות, הם חברים במוסדות התכנון, הם ודאי ליוו את התמ"א, ידעו, הכירו. אז כשהתמ"א הזו אושרה, זה היה מבחינתם הישג גדול, כמו שאמרתי זה שחרר הרבה מאד שטחים ובאמת מרבית השטח נשאר שטח פתוח. אז יש איזו תחושה שהנה זה כבר בכיס, עכשיו בבוא היום, כשבאים לממש את המגרש היחיד שמיועד לבינוי, אז עכשיו אני אתקוף את התמ"א ואחזור אחורנית ואגיד שגם זה לא. יפה, אז הטענה הראשונה המשפטית שזו לא תכנית מפורטת, אז אם סברו כך היו צריכים לטעון את זה ולדאוג שהיא תהיה מפורטת ב-2019, לא עכשיו"

28. העוררת תטען שהמשיבה 1 טענה בהנחה לפיה מאחר שתמ"א 13 / 13 / א'1 אושרה, אין כל אפשרות לפתוח את הדיון בה, וכך גם טעה ב"כ היזם בטענותיו. כפי שיובהר בהמשך, על פי הפסיקה העדכנית, העובדה שתכנית אינה מפורטת דיה אינה שוללת את תוקפה אולם מונעת מתן היתרים מכוחה כל עוד לא אושר במקום תכנון מפורט כחוק. בס' 32 לעע"מ 7171/09 העמותה לאיכות החיים נ' הועדה המקומית נהריה, מובהר כי אכן בעבר נמנע ביהמ"ש מלהעניק סעד לעותר שטען נגד היות תכנית בלתי מפורטת דיה, לאחר שזו כבר אושרה, שכן היה צריך לטעון נגד התכנית "במסגרת התנגדות לתכנית ולא לאחר מעשה". ואולם, גישה זו השתנתה בעניין ע"א 2962/97 ועד אמנים נ' הועדה המקומית ת"א, והחל משם נקבע כי יש לראות בתקיפה לא ככזו המכוונת נגד התכנית, אלא נגד שיקול הדעת בהפעלתה, וזאת לאור הכלל הקובע כי – סמכות לחוד ושיקול דעת לחוד.

29. ובנוגע למועד העלאת הטענות, בית המשפט העליון קבע זה מכבר כי טענות נגד פגמים בהליך התכנוני ניתן להעלות רק בסיומו של ההליך התכנוני. בעת אישור התמ"א 13 / 13 / א'1 התכנון המפורט לכפר הנופש עצמו טרם בוצע. מכאן, שלא היתה אפשרות מעשית להתנגד וגם לו היתה מוגשת התנגדות שכזו, היא היתה נדחית על ידי בית המשפט בשל היותה מקדימה את זמנה.

30. בעע"מ 2141/09 הועדה המחוזית המשותפת לתכנון ולבניה נ' אחל"ה איכות חיים לתושבי השרון (פורסם בנבו, 31.12.2009) ציין כבוד השופט פוגלמן בסעיף 12 לפסק דינו:

"ככלל, אין מקום לעריכתה של ביקורת שיפוטית על החלטותיהן של של רשויות התכנון שעה שההליכים התכנוניים תלויים ועומדים. העמדה המקובלת היא, אפוא, כי זמנה של ביקורת שיפוטית מעין זו יגיע, כאשר הליכי התכנון יבואו אל סיומם."

31. יובהר כי בית המשפט העליון מקפיד על הלכה זו.

32. כך, בפסק דין שפורסם רק לאחרונה, בג"ץ 6103/22 החברה להגנת הטבע נ' שרת הפנים (פורסם בנבו, 14.11.2022) (להלן: "עניין החברה להגנת הטבע") דחה בג"ץ עתירה שהוגשה כנגד צו תכנון מיוחד שהוצא על ידי שרת הפנים, שקובע מרחב תכנון מיוחד באזור רמת הגולן. המשיבים טענו שיש לדחות את העתירה גם בשל היותה **עתירה מוקדמת** שכן סעיף 4 לצו קובע שיכנס לתוקף רק לאחר תחילתו של תיקון לצו התכנון והבנייה (גולן), התשמ"ג-1983, אשר יקבע את מרחב התכנון המקומי. בסעיף 10 לפסה"ד קובע בג"ץ:

"צו התכנון המיוחד טרם גובש באופן סופי ומחייב, שכן, כאמור, כניסתו לתוקף הותנתה בתיקון צו התכנון המקומי – תיקון אשר טרם נעשה. **תיקון צו התכנון המקומי אינו תנאי טכני גרידא, כי אם תנאי מהותי אשר עשוי להשפיע על תוכנו של הצו מושא העתירה ולהביא לשינוי בגבולותיו של מרחב התכנון המיוחד – גבולות אותם תוקפת העותרת בעתירה.** בנסיבות אלה, אין מנוס מלקבוע כי העתירה שלפנינו, עתירה מוקדמת היא; ומשכך הוא, דינה להידחות על הסף (ראו, למשל: בג"ץ 2683/06 שוורץ נ' פורת, פסקה 4 והאסמכתאות שם [פורסם בנבו] 4.7.2006); בג"ץ 4366/21 חברת סי בר בע"מ נ' הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות, פסקה 11 והאסמכתאות שם [פורסם בנבו] (3.10.2021))."

33. הנה, בעניין החברה להגנת הטבע, בית המשפט דחה את העתירה משום שהליך תיקון הצו הוא תנאי מהותי שעשוי להשפיע על גבולות מרחב התכנון, אשר נתקפים בעתירה. **באותו אופן, תכנית הבינוי בענייננו משפיעה באופן מהותי על יישום הוראות תמ"א 13/13 א'1.** והרי יתכן היה גם שהמשיבה 1 היתה מקבלת את טענות העוררת. לכן, הגשת עתירה טרם השלמת כל ההליכים התכנוניים, משמעה גם אי מיצוי הליכים מלא, שעליו מקפיד בית המשפט.

34. המחשות לטענה מהותית זו של בית המשפט העליון ניתן למצוא גם במקרה בענייננו.

35. כך, בישיבתה של המשיבה 1, מיום 26.4.2017, בה דנה על אישור תמ"א 13/13 א'1 היה ברור לנוכחים כי על אף שהועדה דנה בדנה בתכנית, בשל גמישותה ובשל העובדה שהיא אינה מציגה תכנית בינוי לכפר הנופש, היא תחויב לשוב לדיון ואישור בפני המשיבה 1. כך צוין בפרוטוקול הדיון:

"בנוסף, צוין כי תכנית הבינוי מאפשרת גמישות רבה, ובנסיבות אלה אולי נכון לקבוע כי תכנית הבינוי תחזור לדיון בולחוף. יו"ר הוולחוף השיבה כי בהתאם להוראות התכנית, שינוי תכנית פיתוח ובינוי יגיע לאישור הוועדה המקומית והוולחוף. עורך התכנית ציין כי צוות התכנון שלם עם תכנית הבינוי, וכי נעשה נסיון לייצר איזונים תוך מתן אפשרות לאיגוד ערים כינרת לפעול ותוך התאמה לצרכי הציבור. נמסר כי הבינוי בכפר הנופש לא נכלל בתכנית, וכי התכנית המפורטת לכפר הנופש תגיע לאישורה של הוועדה."

36. על כך ניתן ללמוד גם מהתמליל של ישיבה זו (26.4.2017) בעמוד 29:

"מר ניר אנגרט: יש לי שאלה כללית ואחרי שתי שאלות פרטניות, גם יש לי מה להגיד אבל זה לדיון הפנימי. שאלה כללית אני מניח שזה תמ"א מפורטת שלכאורה אנחנו רואים אותה עכשיו כאן, עכשיו מאשרים אותה ובזה נגמר העיסוק של הולחוף בעניין. מצד שני אני מבין שכמו שאילן אמר, יש פה

גמישויות. יש פה הנחיות לנושא של בינוי, עם אפשרויות לתזוזות כאלה ואחרות. גם יש פה כל מיני אלמנטים אחרים. השאלה שלי היא אם צוות התכנון או מזכירות הולחוף, חשבו בחנו יש להם איזה הצעה, האם יש משהו לאור הגמישויות בו שלדעתנו זה צריך להיות לחזור לדיון בולחוף גם. אז אולי זה ייתר את הדיון הפרטני פה בכל מיני דברים. או שבזאת זה נגמר ואז אנחנו חייבים אפשר יש לנו הערות כולל גם מאוד - מאוד פרטניות, להטמיע אותן או לדוגמה לדחות את הגמישויות שאילן בא ואומר שאת המבנה זה האזור, אבל אפשר להגיד שהגמישות היא רק לכיוון המרוחק מקו החוף לדוגמה. זה משהו שצריך לחשוב עליו. עוד פעם, אני שואל אם מישהו נתן את דעת על העניין הזה ואם יש למישהו הצע בעניין. זו הערה כללית. שאלה כללית. עכשיו, היא מתקשרת ובגלל זה אני רוצה להגיד את שני הדברים הרצף. שתי שאלות פרטניות.

גב' רונית מזר - יושבת ראש הוועדה : שנייה. אני אקריא את הסעיף בקשר למה שאתה אומר. **תכניות פיתוח ובינוי - לגבי תכנית בינוי למתחם המלונאות כתוב ששינוי לתכנית הבינוי והפיתוח, יותרו באישור הוועדה המקומית והולחוף.** כבר בהוראות התכנית לגבי המתחם של המלונאות. זה דבר אחד"

ובהמשך בעמוד 32 :

"מר אילן אייזן : [...] לא נכנסנו לבינוי בכפר הנופש. חד משמעית תכנית לכפר הנופש תידרש לבינוי. זה כתוב בהוראות התכנית. אני יכול להציג את המשפט המתאים. **בינוי לכפר הנופש יוצא בפני הולחוף כתנאי לאישור.** לא שינוי כי כרגע אין תכנית בינוי.

גב' רונית מזר - יושבת ראש הוועדה : או - קיי.

מר אילן אייזן : לכן כל מה יהיה בכפר הנופש יובא לולחוף לאישור. כחלק מהתהליך הרגיל..."

37. הנה גם לחברי המשיבה 1 היה ברור בעת הדיון שערכו בתמ"א 13/13 /א' כי התמ"א מאפשרת גמישות רבה באופן שמחייב כי היא תחזור לאישורה של המשיבה 1. גם אדריכל התכנית, אילן אייזן, טען אז כי תכנית הבינוי לכפר הנופש תחזור לאישורה של המשיבה 1. לו ניתן לחברי הוועדה יעוץ משפטי נאות באותו שלב יתכן שהכדור המתגלגל של ההליך היה נעצר אז. אולם הדבר לא קרה. לכן יש לעשות זאת כעת. כי מוטב מאוחר מאשר אף פעם.

38. דוגמה נוספת המחזקת טענה זו היא שתי ההדמיות שהוצגו במהלך השנים לכפר הנופש בענייננו, ושתשריטיהם יובאו בהמשך : הדמיה ראשונה הוצגה בדיון בפני המועצה הארצית בשנת 2018 והשנייה היא תכנית הבינוי בענייננו. בעוד שלדעת העותרת תכנון כפר הנופש בתכנית הבינוי כיום הוא תכנון בזבזני שאינו מנצל באופן יעיל את משאב הקרקע המצומצם ממילא, תכנון כפר הנופש כפי שהוצג בהדמיה בשנת 2018 הוא תכנון מיטבי ויעיל. יש להניח כי אם תכנית הבינוי היתה מתוכננת בהתאם לעקרונות התכנון של ההדמיה משנת 2018, לא היתה העוררת מתנגדת לתכנית, וודאי גם לא רבים

אחרים. רוצה לומר, שעד שלא הוצגה תכנית הבינוי הסופית, לא יכלה העוררת, או כל מתנגד פוטנציאלי אחר, לדעת האם אכן יתנגד לתכנית הבינוי.

39. שני הדוגמאות שהוצגו לעיל ממחישות כי בעת אישור תמ"א 13/13 / א'1 התכנון המפורט לכפר הנופש עצמו **טרם בוצע**. מכאן, שלא היתה אפשרות מעשית להתנגד וגם לו היתה מוגשת התנגדות שכזו, היא היתה נדחית על ידי בית המשפט בשל היותה מקדימה את זמנה.

40. הליך תכנוני זה הסתיים עת אישרה המשיבה 1 את תכנית הבינוי בדיון מיום 26.10.2022, ומכאן שזה הוא המועד המתאים להעלאת טענותיה של העוררת.

41. הדברים אף מתיישבים עם הסעדים המבוקשים על ידי העוררת. יובהר, כי העוררת אינה מבקשת לבטל את תמ"א 13/13 / א'1 אלא להבטיח את יישומה התקין, **באופן שתכנית הבינוי תגובש כתכנית מפורטת, שתאפשר את הגשת ההתנגדויות הציבור כדין**. זאת לצד ההשלמות והשינויים שנדרשו כסעדים משלימים, כפי שהוצג בפתח ערר זה.

42. מכאן, תשוב העוררת על טענתה בפתח הדברים לפיה טעתה המשיבה 1 בקביעתה לפיה מאחר שתמ"א 13/13 / א'1 אושרה, אין כל אפשרות לפתוח את הדיון בה. בשל החשיבות הקיימת בתכנון המפורט, כמו גם בזכות ההשתתפות וההתנגדות של הציבור לתכנית זו (ועל כך תרחיב העוררת בהמשך ערר זה) על המשיבה 1 היה לקבוע כי בשל הוראותיה הגמישות והעמומות של תמ"א 13/13 / א'1, לא ניתן לאשר את תכנית הבינוי במתכונה המוצעת. תיקון הפגם צריך שיעשה באמצעות הפקדת תכנית מפורטת (בכפוף לביצוע השינויים הנדרשים בסעדים הנלווים כאמור).

ג. הטיעון המשפטי:

43. בדומה להצעת ההחלטה של העוררת, גם עיקרי הטיעון המשפטי נשענים על הנימוקים הבאים:
- א. הגם כותרתה, בפועל תמ"א 13/13 / א'1 אינה תכנית מפורטת שעונה על דרישות הפסיקה;
 - ב. עמימות הוראות תמ"א 13/13 / א'1, הובילו לניצולה על ידי היזמים, באופן שאפשר להם לתכנן כפר נופש שאינו עונה על עקרונות התכנון העדכניים;
 - ג. הגם שתא שטח 607 המיועד למלונאות מצוי בתמ"א 35 תחת הגדרת "שטח ברגישות נופית סביבתית גבוהה" ובמרקם חופי, הוא לא נכלל בתסקיר השפעה על הסביבה שנערך עבור תמ"א חוף אמנון;
 - ד. ניתן לקיים את הוראות תמ"א 13/13 / א'1 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;
 - ה. תכנית הבינוי היא תכנית בזבנית בקרקע, שתשרת חלק קטן מאוד מהציבור הישראלי. בהינתן כי משאב הקרקע במדינתנו הקטנה הולך ומצטמצם, בשעה שאוכלוסיית ישראל גדלה וכפילה את עצמה, בשעה שבשל שינויי האקלים אנו צופים להתארכות העונה החמה כמו גם לגלי חום קיצוניים- הצורך בציפוף בייעול שימושי הקרקע, גם במלונאות, הוא צו השעה.
44. נימוקים אלו יפורטו להלן ויובילו למסקנה כי טעתה המשיבה 1 עת דחתה את הצעתה של העוררת ואישרה את תכנית הבינוי.

ג.1 תמ"א 13/13 / א'1 אינה תכנית מפורטת שעונה על דרישות הפסיקה, ומשכך לא ניתן להוציא היתר

בניה מכוחה:

45. כפי שצוין לעיל, חלק מההצדקות של משיבה 1 לאישור תכנית הבינוי, כפי שהן מוצגות בהחלטתה מיום 26.10.2022, הן כי תכנית הבינוי והפיתוח כוללת בינוי מלונאי נמוך **העומד בהוראות התמ"א מבחינת גובהו והן מבחינת תכנית ושטחי בנייה**.

46. דא עקא, שמצב זה, בו הוראות תכנית הבינוי עומדות בהוראות התמ"א אינו מפתיע כלל, שכן, שכפי שיובהר להלן בהרחבה, לשון הוראות תמ"א 13/13 / א'1 הוא כה עמום ולא ברור באופן שאפשר ליזמי כפר הנופש לנצל זאת ולתכנן את תכנית הבינוי ביד חופשית, ללא כל התחשבות בעקרונות תכנון עדכניים.

47. למעשה, הגם כותרתה, הרי שמעיון תמ"א 13/13 / א'1 ובתשריט המצורף אליה, ברור כי דה פקטו אין מדובר בתכנית מפורטת באופן מספק, כזה המאפשר להוציא היתר בנייה מכוחה.

48. בהתייחס לתא שטח 607, המיועד למתחם המלונאי, מקריאת הוראות תמ"א 13/1313 / א'1 עולה כי עורכי התכנית עצמה היו מודעים לכך, שהרי בסעיפים 4.10.2 ו-6.1.2 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.

49. דא עקא כי בהוראות תמ"א 13/13 / א'1 לא נקבעו כמעט הוראות מגבילות באשר לתכנית הבינוי העתידית. נהפוך הוא, כפי שכבר צוין וכפי שיובהר להלן, הוראות התכנית עמומות ולא ברורות באופן שאפשר ליזמי כפר הנופש לתכנן את כפר הנופש ביד חופשית, ללא כל התחשבות בעקרונות תכנון עדכניים. כך למשל, נראה שבתכנית הבינוי ישנם שטחים משותפים מועטים בלבד וכי היא מגדילה את שטח יחידות הנופש (בנות קומה אחת ברובן) והשירותים הפרטיים הנלווים להן (כדוגמת בריכת השכשוך הפרטית הצמודה ליחידה).

50. כאמור, את החוסר בהוראות התכנון המפורטות שקיים בתמ"א 13/13 / א'1 אמורה להשלים, לכאורה, תכנית הבינוי. אולם, מכיוון שמדובר בתכנית בינוי, שלא תופקד להתנגדויות הציבור, הרי שהציבור מעולם לא יכול יהיה להגיב לבינוי המוצע מתוקף התמ"א ולכן לעמדת העוררת, הגדרתה כמפורטת אינה תקינה.

51. כלומר, מצד אחד תמ"א 13/13 / א'1 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**.

52. בטרם תמחיש העוררת את טענותיה אלו באמצעות ההוראות השונות בתמ"א 13/13 / א'1 ובנספח הבינוי המוצע, תובהר חשיבות התכנון המפורט והחובה להקפיד על קיומו, במיוחד במקרה כבענייננו.

חשיבות התכנון המפורט:

53. את החובה להוציא היתר רק מכח תכנון מפורט, ואת ההגיון מאחוריה, מבהיר השופט פוגלמן בעניין העמותה למען איכות חיים וסביבה בנהריה:

"כידוע, היתר בניה הוא הרובד האחרון בהירארכיית התכנון והרישוי. עליו לעלות בקנה אחד עם הוראות התכנון 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".

54. 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".

55. 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".

56. למען הסדר הטוב רק תזכיר העוררת 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**, שמבטאות בדיוק מה הולך להתבצע, **והיכן**, ואשר כל מתנגד פוטנציאלי יכול בהסתמך עליהן לדעת מה מתוכנן, וכנגזר מכך – למה הוא יכול להתנגד או להעיר את הערותיו לשיפור התכנון.

57. 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' 10112/02 אדם טבע ודין נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה – מחוז ירושלים, פ"ד נח(2), 817, 840-841 (2003).

58. 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 וכו' וב, **לרוב אינה יכולה להיקרא תכנית בעלת מידת פירוט סבירה**. (ראו בע"א 2962/97 ועד אמנים-חוכרים ביפו העתיקה נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל-אביב פ"ד נ"ב (2) 362, 379, להלן: **"עניין ועד האמנים"**).

59. 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. כלומר, 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. כנגזר מכך, תכנון לא מפורט שולל למעשה את מימוש זכות ההתנגדות, וזכות ההתנגדות, כידוע - ופסק הדין שלעיל בעניין ועד אמנים חוזר ומדגיש זאת – היא: **“זכות דיונית חשובה מאד, שיש לשמור עליה מכל משמר”**.

60. היתר שהוצא שלא על סמך תכנון מפורט היא אקט בלתי סביר מצד רשות הרישוי. בהתאם להיגיון זה, כך מובהר בעע”מ 2605/18 עיריית חיפה נ’ המועצה הארצית לתו”ב, בס’ 46, כי גם עמידה בדרישות 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 ההשפעה שתהיה לבנייה נושא ההיתר על הסביבה”**.

61. יישום ההלכה בדבר חובת התכנון המפורט לאורך השנים, אין משמעו שהתכנית הלא מפורטת דיה מתבטלת או שפג תוקפה. ואולם, מה שקבעו בתי המשפט הוא שבנסיבות הענין, לאור העובדה שהוצאת היתר מכח תכניות כאלה היא בלתי סבירה, בהיותה חותרת תחת התכליות שבבסיס הליכי התכנון, הרי שלא ניתן להוציא היתר מכח תכניות כאלו כל עוד לא אושרה תכנית הכוללת הוראות מפורטות, כזו שחברי הועדה ידעו בדיוק מה הם מבקשים לאשר, ושניתן יהיה לממש ביחס אליה את זכות ההתנגדות של הציבור.

העדר התכנון המפורט בתכנית 13/13/א’1:

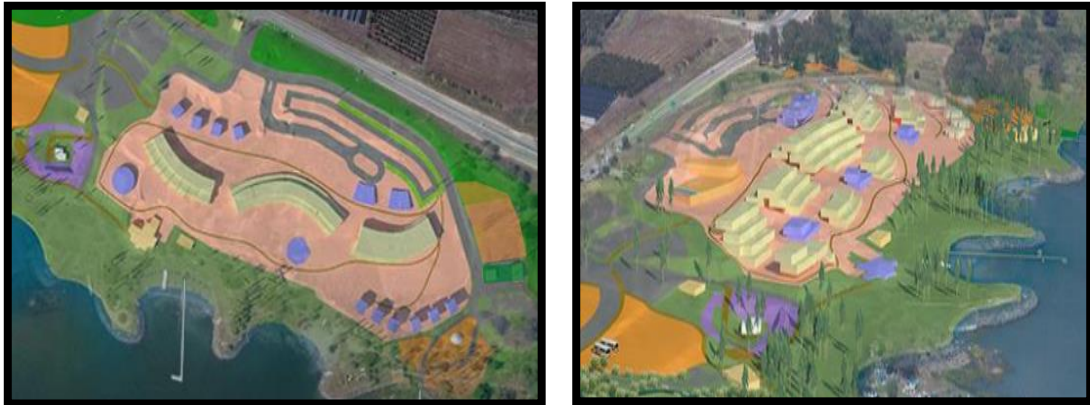
62. את האמירות הנורמטיביות החשובות שהובאו לעיל, המחישה העותרת הלכה למעשה גם בהתייחס למקרה הספציפי בעניין ערר זה. כך הומחש כיצד בעת אישור תמ”א 13/13/א’1 בדיון שהתקיים בפני המשיבה 1 ביום 26.4.2017, היה ברור לחברי הוועדה כי על אף שהועדה דנה בתכנית, בשל גמישותה ובשל העובדה שהיא אינה מציגה תכנית בינוי לכפר הנופש, היא תחויב לשוב לדיון ואישור בפני המשיבה 1. היה ברור לחברי הוועדה כי במועד זה, בו תשוב תכנית הבינוי לאישור המשיבה 1, יוכלו חברי הוועדה להעיר ולהציף הערות פרטניות בנוגע לתכנית הבינוי של כפר הנופש וליישומה של תכנית המתאר. בעניין זה תפנה העוררת את ועדת הערר אל פרק ב’ נושא הכותרת “מיצוי ההליכים ומועד העלאת הטענות על ידי העוררת”.

63. כפי שצוין לעיל, הגם שכותרתה של תמ”א 13/13/א’1 היא תכנית מתאר ארצית ברמה מפורטת, בפועל הוראותיה אינן מפורטות דיה כדי להיחשב, דה פקטו, כתכנית מפורטת. כך למשל, בהתייחס לתא שטח 607 המיועד למלונאות: אין כל התייחסות לקווי בניין כמתחייב בתכנית מפורטת; אין התייחסות לפריסת הבינוי (אם המבנים יבנו בריכוז או בפיזור); אין התייחסות למיקום פונקציות ציבוריות (כדוגמת חדר אוכל, חניות, בריכות ועוד); אין התייחסות לערכיות השטח ובכלל זה העצים הקיימים בו (העוררת כאמור טוענת כי כלל לא נערך תסקיר בשטח); אין התייחסות לרמת האירוח של כפר הנופש; ועוד.

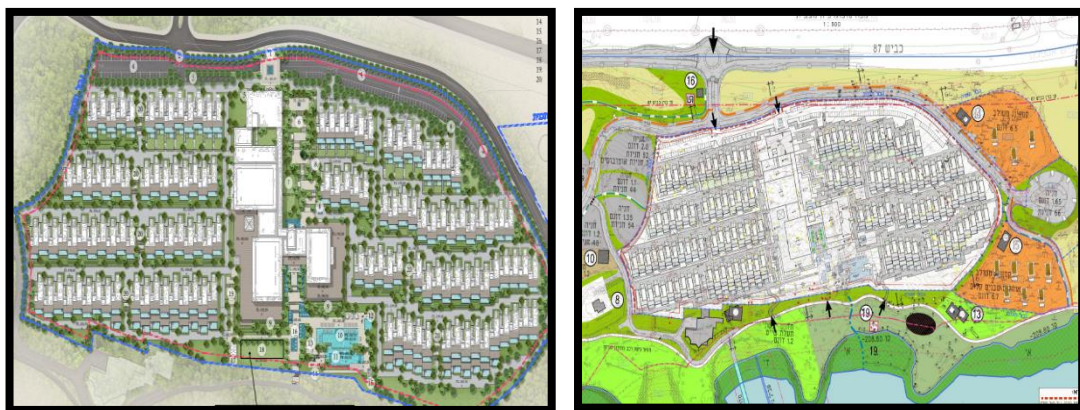
64. כאמור, ניתן להניח כי עורכי התכנית עצמה היו מודעים לכך, שכן בסעיפים 4.10.2 ו-6.1.21 העוסקים בייעוד הקרקע למלונאות, מצוין כי תנאי להוצאת היתר בניה, הוא הכנת תכנית בינוי ופיתוח למתחם המלונאות. אולם חרף ידיעה זו, תכנית המתאר לא קבעה כמעט כל הוראה מגבילה באשר לתכנית

הבינוי העתידית. היה מצופה המשיבה 1 ומהמשיבה 2, לבצע את תפקידן נאמנה, ולדרוש מהיזם חלופות בינוי משמעותיות שמתייחסות לכל החסרים שהוזכרו לעיל.

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



66. לבין תכנית הבינוי שאושרה על ידי המשיבה 1 :



(יצוין בהערות אגב, כי החלופה הסופית שאושרה על ידי המשיבה 1 העבירה 11 יחידות נופש אל הקומה השנייה).

67. בעוד ההדמיה שהוצגה בפני המועצה הארצית ביום 2.1.2018, מרכזת את בינוי יחידות הנופש והשטחים המשותפים וקובעת כמות יחידות של 250 יחידות נופש במתחם, תכנית 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. כמו כן, יחידות הנופש שבתכנית זו רובן הן בנות קומה אחת בלבד, ולכן שירותים פרטיים נלווים, כדוגמת בריכת השכשוך הפרטית הצמודה ליחידה. מובן כי צורת תכנון זו מובילה להקטנת כמות יחידות הנופש במתחם ולתכסית קשיחה על רוב המגרש.

68. למעשה, עד כתיבת שורות אלו, לא ברור כמה חדרים יבנו במתחם הנופש. בדיון ביום 26.10.2022 בפני המשיבה 1, אדריכל התכנית טען כי יסופקו 180 יחידות נופש (ראה עמוד 63 לתמליל הדיון). יחד עם זאת, באותו דיון צוין כי ההחלטה בעניין מספר החדרים המדויק כמו גם רמות האירוח של החדרים,

תתקבל על ידי יזם התכנית בלבד וזאת במסגרת תכניתו העסקית (ראה את דבריה של הגברת אורלי זיו בעמוד 20 לתמליל הדיון).

69. בעניין זה נפנה אל דבריה של יו"ר הוועדה, רונית מזר, שממחישה את האבסורד שקיים בגמישות שמקנה תמ"א 13/13 א'1 ליזמים. כך מצוין בעמוד 63-64 לתמליל דיון המשיבה 1 מיום 26.10.2022:

"גב' יעל דורי : אז אבי אני יכולה להגיד שיש 180 יחידות נופש:

עו"ד אבי פורטן : כן.

גב' יעל דורי : כן, או - קיי, זהו. מה קרה מאז הדיון במועצה הארצית, שאמרו

שיש 250? לאן נעלמו 70?

[...]

גב' רונית מזר - יו"ר הוועדה : היזם יכול להחליט שהוא משנה, כשהיינו בדיון

במועצה הארצית יש יזם איקס, עכשיו יש יזם וויי,

גב' יעל דורי : לא כשזה תכנית מפורטת,

גב' רונית מזר - יו"ר הוועדה : גם, ראשית כל ועד, והוא יכול גם היה לקבוע 10

יחידות, הוא לא חייב היה לקבוע גם לא 180, הוא יכול גם לרדת ל-60. הם נותנים

זכויות במקסימום, לא בהכרח חייבים לנצל את כולן.

עו"ד אבי פורטן : כן והתוכנית כאן,

גב' יעל דורי : כן אבל אז ירצו עוד כפר נופש במקום"

70. כפי שיובהר מיד, 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 - לא היה מקום לאשר כפר נופש אקסקלוסיבי שכזה.

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

72. כך למשל, סעיף 5.12 מציג את טבלת זכויות והוראות הבנייה, גם ביחס לתא שטח 607, **קובע הגבלה של עד 30% כיסוי של תכנית הקרקע**. יחד עם זאת, הסעיף מסייג 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, טוענים היזמים כי אין לכלול אותן בחישוב התכנית. מכאן, יש להטיל ספק בהצהרת היזמים לפיה בחישוב התכנית, זו מגיעה ל 17.8% לעומת 30% המותרים בתמ"א (עמוד 7 לתמליל הדיון בפני המשיבה 1 מיום 26.10.2022). בכל מקרה, לדעת העוררת, אין לאפשר זאת. הבריכות הפרטיות הן למעשה שכשוניות שיש לכלול את שטחן כשטח מבונה במסגרת התכנית הבנויה. בעוד שההחרגה של "בריכות שחייה" כוונה מן הסתם לבריכות השחייה הציבוריות, הגדולות.

73. בעניין זה נפנה אל דבריה של יהודית מוסרי, נציגת המשרד להגנת הסביבה, בעמוד 34 לתמליל (נכתב בשוגג תחת שמה של יו"ר הוועדה - הח"מ):

"אחד, לגבי התכסית, אני מתייחסת אליה יותר, קצת קשה לי לקבל את השבעה עשר אחוזים האלה. זה לא נראה ככה. אבל בואו נגיד שזה יותר מטריד אותנו בהיבט של הניקוז. אני לא כל כך מבינה איך דקים נחשבים כלא אטומים ועוד כל מיני שטחים שלא נלקחו בחשבון בתכסית. אני חושבת שכן היו צריכים להילקח בחשבון בתכסית. יש לזה השפעה יותר על תכנית הבינוי, התחושה של שטח בנוי ולא ברור לי באמת איך עומדים ב-30 אחוז של התמ"א. נראה לי שהיתה קצת פה פרשנות מאוד נרחבת של מה אפשר להחשיב כשטח בנוי, מה אפשר להחשיב לא בנוי או שטח שהוא לא תכסית. אני גם מסכימה עם יעל שכנראה שהכוונה בבריכות היתה לבריכה מרכזית הציבורית ולא דווקא לבריכות הפרטיות שחלק מהן גם נמצאות מעל יחידת נופש אחרת, אז בוודאי שצריך לקחת את השטח הזה כתכסית..."

74. כמו כן, נפנה אל דבריה של הגברת מלכה שניאור, נציגת המשרד לבינוי ושיכון במשיבה 1, ששאלה בדיון את היזם כמה דונם אדמה קיימים בתכנית שהם לא בנויים לחלוטין ונשארים שטחי אדמה מחלחלים. במענה לשאלה, עולה כי שיעור כיסוי השטחים שנותרים ללא בינוי לחלוטין הוא 40% בלבד (27 דונם מתוך 67 דונם של כפר הנופש). **קרי, אל מול הגבלת סעיף 5.12 לתמ"א 13/13 א' לפיה שיעור כיסוי הקרקע מקסימאלי יהיה 30%, בפועל הוא 60% (ראה עמודים 47-50 לתמליל הדיון מיום 26.10.2022).**

75. זאת ועוד, הוראות התמ"א אמנם מגבילות את מספר הקומות לשתי קומות, אך אין מדובר בהוראה מחייבת. בשל כך, נוכח האופי היוקרתי והאקסקלוסיבי של כפר הנופש, תכנית הבינוי המוצעת קובעת כי רוב רובן של יחידות הנופש יהיו בנות קומה אחת בלבד בגובה של 4.5 מטר. לגישת העוררת, אין לאפשר זאת. על ועדת הערר לדרוש כי כל יחידות הנופש יהיו בנות שתי קומות (עד 8.5 מטר). על ועדת הערר להורות זאת על מנת למקסם את השימוש בקרקע המיועדת לכפר הנופש, ולהוביל, עם הגדלת כמות היחידות, להפחתת פיתוח כפרי נופש נוספים במקומות אחרים.

76. נוכח כל האמור לעיל, נימוקיה של המשיבה 1, בהחלטתה מיום 26.10.2022, לפיה יש לאשר את תכנית הבינוי משום שתכנית הבינוי והפיתוח כוללת בינוי מלונאי נמוך **העומד בהוראות התמ"א מבחינת גובהו והן מבחינת תכסית ושטחי בנייה - אינם יכולים לעמוד.**

77. יש להבהיר, כי חלופת הבינוי האחרונה שהוצגה על ידי היזמים, ושאושרה על ידי המשיבה 1 ביום 26.10.2022 אינה עולה כדי חלופה לתכנית הבינוי, אלא שהיא "תיקון קוסמטי" בלבד לחלופה המקורית. על המשיבה 1 ועל המשיבה 2 היה למלא את תפקידן ולדרוש מהיזם להציג חלופות שהן גם עונות על כל החסרים התכנוניים שלא פורטו בתמ"א 13/13 א' ; גם עונות על העקרונות התכנון העדכניים, כפי שהן מתבטאים בתמ"א 1 ; ושהן גם שונות אחת מהשנייה. כך למשל, היזם היה צריך להציג חלופות בעלות פריסת בינוי שונה (מבנים מאסיביים בתמורה לשטח פתוח רב יותר, מבנים מדורגים בהתאם לשטח הטופוגרפיה וכדומה). אך כל לא נעשה בענייננו, שעה המשיבה 1 אישרה את תכנית הבינוי עם השינויים המינוריים בדמות העלאת יחידות נופש ספורות לקומה השנייה.

78. בשל כך, מעבר לביטול החלטת המשיבה 1 לגופה, על ועדת הערר לדרוש 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, שרובן בנות קומה אחת ועם ברכות פרטיות. כפי שהובהר אופי תכנון זה הוא תכנון בזבזני, שמנוגד לעקרונות התכנון כיום. מעבר לכך, תכנון זה עומד בסתירה לדברי עורך התמ"א בפני המועצה הארצית לתכנון ובנייה בדיון ביום 2.1.18, בו השיב לשאלת היו"ר בנוגע לכמות החדרים כי "ניתן לנצל באופן מיטבי את השטח לטובת מלונאות בהשוואה למצב הקיים, כאשר התכנית מציעה להגדיל ל-250 חדרי מלון ברמות אירוח שונות".

79. נוכח האמור, כפי שצוין לעיל, העוררת תבקש מועדת הערר להורות על שינוי התכנון של כפר הנופש על טיפוס הבינוי וכמות חדרי האירוח, כך שיתקבל תכנון מיטבי ויעיל, יעמוד בעקרונות התכנון כיום וישרת טוב יותר את כלל הציבור. בין היתר, תכנון שיצמצם באופן משמעותי את כמות יחידות הנופש היוקרתיות ויכלול גם סוגי אירוח עממיים יותר, כדוגמת קמפינג משולב.

80. כפי שתואר לעיל- קיימים כשלים תכנוניים רבים בתכנית הבינוי. כידוע, משאין לתכנית הבינוי מעמד סטטוטורי אין היא חייבת בהפקדה ואין הציבור יכול להתנגד לה. לפיכך, לגישת העוררת, על המשיבה 1 היה לדרוש או את שינוי תכנית הבינוי באופן שהוצע לעיל או את הפקדת תכנית הבינוי באופן שיאפשר הגשת התנגדויות מצד הציבור. משלא עשתה זאת, מתבקשת ועדת הערר להורות על כך.

ג.2. הגם שתא שטח 607 המיועד למלונאות מצוי בתמ"א 35 תחת הגדרת "שטח ברגישות נופית סביבתית גבוהה" ובמרקם חופי, הוא לא נכלל בתסקיר השפעה על הסביבה שנערך עבור התמ"א 13/13/א'1

81. לתמ"א 13/13/א'1 נערך תסקיר השפעה על הסביבה, שחלק ממסקנותיו אומצו, כמו ביטולו המבורך של כפר הנופש בספירית. **אולם מבדיקת התסקיר, עולה כי מגרש 607, המיועד לכפר הנופש המדובר, מעולם לא נסקר ולא נכלל בחלופות התסקיר!**

82. למרות שגם שטח מגרש 607 נמצא בתמ"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.

83. כפי שעולה מסקר העצים, שנערך בתא שטח 607, ברחבי כפר הנופש פרושים מאות עצים מגוונים ובוגרים. בסקר שנערך במקום נמצא שמתוך כ-300 עצים שנסקרו במקום, רק 32 עצים הם בעלי ערכיות נמוכה, בעוד השאר (273 עצים) הם בעלי ערכיות בנונית עד גבוהה במיוחד. כך למשל, 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, שאם למקום היה נערך סקר מצב קיים מבחינה אקולוגית, שמלבד העצים נוכל למצוא ערכיות סביבתית נוספת במיני חי וצומח ונוספים שהצליחו להתפתח בתא שטח זה ברבות השנים.

84. ואולם, כפי שיובהר להלן, למרות שהתכנית הבינוי מבקשת לפתח בתא שטח 607 כפר נופש ברמת פיתוח אינטנסיבית- **התסקיר מעולם לא כלל בדיקה של ערכיות תא שטח זה**. למעשה, חרף הסימנים המעידים על ערכיות שקיימת בתא שטח זה (סקר העצים כאמור) תמ"א 13/13/א'1 קבעה את ייעודו

של תא השטח ככפר נופש והחלופות שנבחנו בתסקיר לא ערערו על קביעה זו אלא רק בחנו חלופות נוספות שמבקשות להוסיף בינוי על כפר הנופש הנוטש, הבנוי על חלק מהשטח.

85. למעלה מכך, כפי שצוין לעיל, במסגרת הסעיפים שעסקו בהעדר תכנון מפורט בתמ"א 13/13 א'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.

86. בחודש אפריל 2018 הוגש תסקיר השפעה על הסביבה לחופי כינרת – השלמת תסקיר חוף אמנון. תסקיר זה אושר במסגרת תכנית מתאר ארצית 13/13 א'1 בחודש יולי 2019.

87. הגם שהתסקיר התיימר להעריך גם את תא שטח 607, מעיון בתסקיר עולה כי לא נאספו נתונים מתא שטח זה, ראה עמוד 97 לתסקיר:

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.

88. 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 הכלוא בין שני הקווים הכחולים. 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):



89. כמו כן, בסעיף 1.7 לפרק ב' בעמוד 47 בתסקיר מצוין כי הניתוח האקולוגי בוצע **ברצועת החוף בלבד**.

--- העתק של העמודים הרלוונטיים בתסקיר המשלים לחוף אמנון- מצורפים ומסומנים כנספח מס' 17.

90. אילו היה נערך תסקיר סביבתי לגביי תא שטח 607, הרי שהממצאים בנוגע לעצים הקיימים בתא השטח זה היו ידועים לוועדות התכנון ולציבור עוד בעת עריכת התמ"א, כמו גם מידע נוסף שלא נבדק עד לכתובת שורות אלו וקיים חשש אמיתי כי לא ייבדק בעתיד, חרף הפיתוח האינטנסיבי המוצע במקום. עוד יכול להיות כי המידע על הצמחייה הערכית במקום, בדגש עשרות רבות של עצים, היה מוביל למתן הוראות שונות לגבי מגרש המלונאות.

91. 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).

92. כידוע, רשות מנהלית, ובניהם גם ועדות התכנון, נדרשת לקבל החלטתה כשהיא מבוססת על **מסד נתונים שלם, 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 דברי הנשיא ברק (כתוארו אז) ברק בבג"ץ 164/97 קונטרם בע"מ נ' משרד האוצר, אגף המכס והמע"מ ואח', פ"ד נב(1) 289, בעמוד 352 לפסק הדין].

93. כך צולמו ילדי המקום, באזור הטבעי בסמוך לתא שטח 607, שחלקו פתוח, משרת את כלל הציבור ונעים להיות בו :



94. יתרה מכך, העדר 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)].

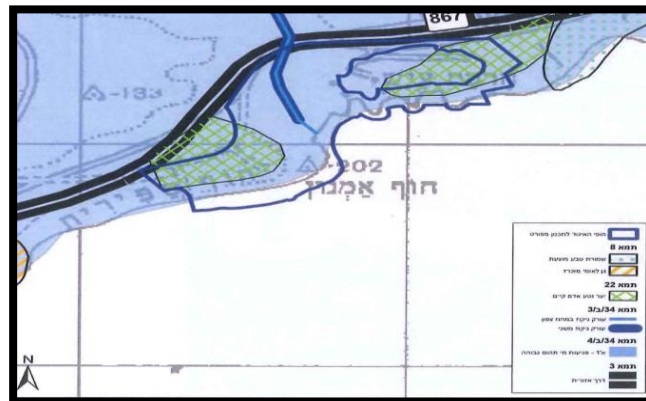
95. **עתה, אל למוסדות התכנון להוסיף חטא על פשע, אלא עליהן לתקן את המעוות**. זאת על ידי מתן הוראה לעריכת תסקיר סביבתי לתא השטח 607, בחינת השלמה לתסקיר של חוף אמנון.

96. מכאן, שטענה המשיבה 1 שמנעה מלקבוע כי על תכנית הבינוי להתבסס על תסקיר שיערך ביחס לתא שטח כפר הנופש, בתא שטח 607 לתכנית, לרבות בחינת חלופות למיקומו. משלא עשתה זאת המשיבה 1, מתבקשת ועדת הערר להורות כן.

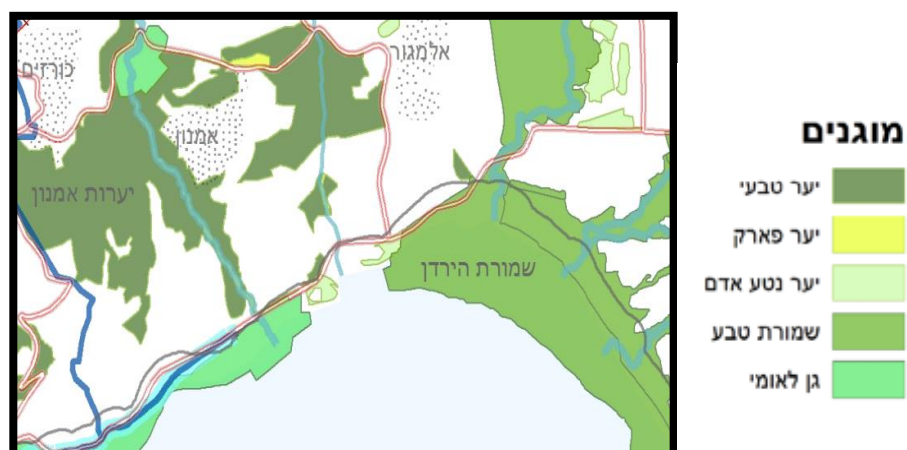
ג.3. ניתן לקיים את הוראות תמ"א 13/13 / א'1 בלי לפגוע בייעוד המוגן של "יער נטע אדם" הקבוע בתמ"א 1 וזאת על ידי ריכוז הפיתוח בחלקו הדרום-מערבי ביותר של שטחו של כפר הנופש.

97. על פי תמ"א 22 (תכנית המתאר הארצית ליער וייעור שהוטמעה ב-2020 בתמ"א במסגרת "פרק המוגנים") כמחצית משטחו של תא שטח 607 מוגדר כ"יער נטע אדם קיים". ניתן לראות זאת בפרק 1.2 "שימושי קרקע ויעודי קרקע מתוכננים" בתסקיר השפעה על הסביבה לחופי כינרת - השלמת

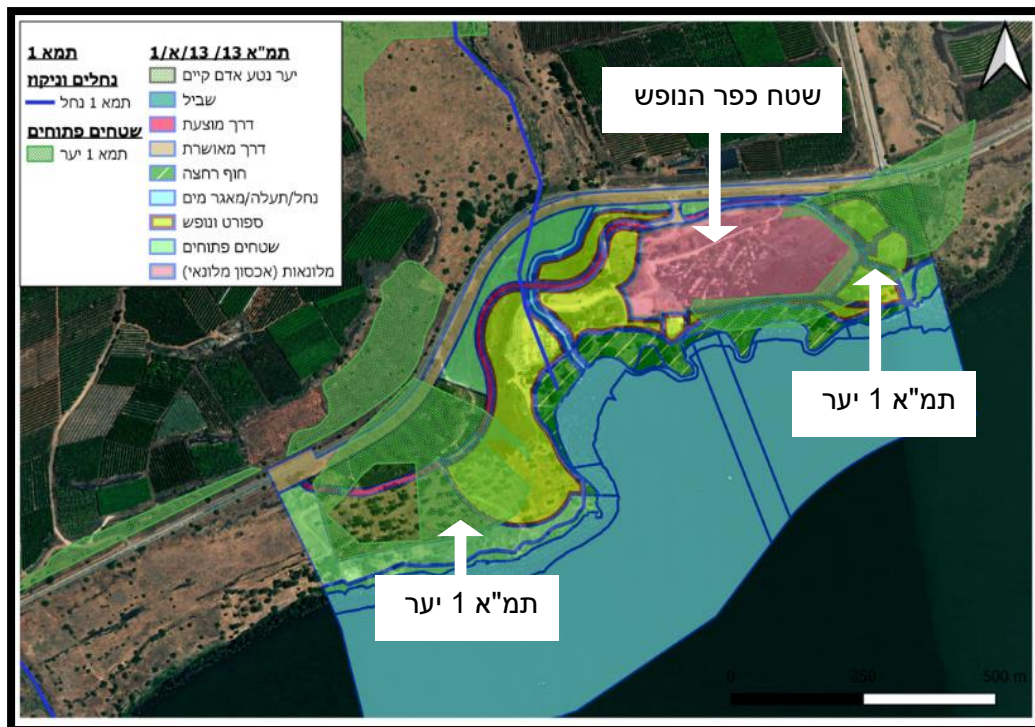
תסקיר חוף אמנון, שהוגש במסגרת תמ"א 13/13/א'1, כי על חוף אמנון חלות מספר תכניות מתאר ארציות ומחוזיות וביניהן גם תמ"א 22. צוין כי "יער נטע אדם קיים בצד המערבי והמזרחי של החוף". בהמשך התסקיר, צורף התשריט הבא ממנו ניתן לראות כי ייעוד, על פי תמ"א 22, חל גם בתוך תא שטח 607 :



98. תמ"א 1, שאושרה בינואר 2020, **לאחר אישור תמ"א 13/13/א'1**, צמצמה את שטח היער שהוגדר בתמ"א 22, אך לא ביטלה אותו. להלן התשריט מתוך תמ"א 1 :



99. בהצלבת פוליגון "יער נטע אדם" עם תכנית הבינוי, ניתן לראות שהאחרונה פולשת לפוליגון המוגן. כמו כן ניתן לראות ששטחי הקמפינג המשולב (תאי שטח 506 ו-508) והחנייה (תא שטח 505) המוצעים, מצויים כמעט בחפיפה מלאה עם הפוליגון המוגן. להלן תשריט שהונפק מהצלבת התשריטים של תמ"א 1 ותמ"א 13/13/א'1 :



כפי שניתן לראות מהתשריט שהונפק, תא שטח 607 המיועד למלונאות הצבוע בצבע ורוד בתשריט פולש אל הפוליוגון המוגן יער על פי תמ"א 1 אשר מסומן בירוק מקווקו.

100. לא בכדי, תמ"א 22 בתחילה, ותמ"א 1 שבאה אחריה, ראו באזור זה כאזור בעל ערכיות, והגדירו חלקים משמעותיים בתחום תכנית הבינוי המוצעת (כדוגמת האזורים שמיועדים לקמפינג משולב ולחניה מצפון למגרש המלונאות, וכן לחלקו הצפוני והמזרחי של כפר הנופש עצמו) כפוליוגון המוגדר כ"יער נטע אדם קיים", שהוא שטח מוגן. שינוי זה מעיד שמתכנני תמ"א 1 נתנו את דעתם על ערכיות השטח, ובכל זאת הותירו בחלקו יעוד, אמנם מצומצם יותר מזה שהיה בעבר, של יער שאינו מיועד לבינוי.

101. עוד יש להדגיש כי תמ"א 1, המאחדת לתוכה תכניות מתאר ארציות קודמות רבות, ייעדה פרק לשטחים המוגנים (פרק המאגד את שמורות הטבע, הגנים הלאומיים והיערות, אשר החליף את תמ"א 8 ותמ"א 22). כידוע, מטרת איחוד התמא"ות היתה מניעת סתירה בין התכניות וקידום של התנהלות תכנונית אחידה בין כל מוסדות התכנון. תשריטה של תמ"א 1, המאוחרת יותר לתמ"א 1/13/13, בחרה להותיר את סימון הפוליוגון המוגן. רוצה לומר, אם תמ"א 1/13/13 היתה נערכת היום היא היתה נדרשת להתחשב בפוליוגון מוגן זה.

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



103. אמנם העוררת אינה חולקת על כך שתמ"א 1 לא פוגעת בתוקפה של תמ"א 13/13 א'1, אך מנגד, ניתן לקיים את הוראותיה של תמ"א 13/13 א'1 בלי לפגוע ביעוד היער לפי תמ"א 1. הדבר יתאפשר, אם הפיתוח ירוכז בחלקו הדרום-מערבי יותר של השטח המיועד לנופש.

104. באופן זה ניתן יהיה לקיים את הוראות תמ"א 1 ותמ"א 13/13 א'1 גם יחד, ואין זה סביר שרק לטובת נוחיותו או שיפור רווחיותו של היזם יפגע היעוד שנקבע בתמ"א 1, כלומר תהיה פגיעה בשטח מוגן וערכי, אשר חשיבותו כזוה עולה ככל ששינוי האקלים מאיים יותר. במאמר מוסגר, לשטח פתוח, כמו גם לעצים, חשיבות גדולה במאבק ובהקטנת ההשלכות השליליות של שינוי האקלים וזה אמור להיות שיקול מרכזי בשיפוט תכניות מתאר ע"י מוסדות התכנון.

105. לכן, בשעה שתמ"א 13/13 א'1 אינה מהווה בפועל תכנית מפורטת, ובשעה שתמ"א 1 המאוחרת יותר, בחרה להשאיר את הייעוד המוגן על השטחים האמורים, יש לאמץ את הפתרון השומר על שטחים המוגנים ועל קיום הוראות שתי התמ"אות זו לצד זו.

4.ג תכנית הבינוי היא תכנית בינוי בזבזנית בקרקע שתשרת מתי מעט מהציבור הישראלי ואינה הולמת את צו השעה:

106. כפי שצוין לעיל, אופן התכנון של תכנית הבינוי המוצעת הוא בזבזני בקרקע, ואינו עונה על עקרונות התכנון מבחינת שימוש בקרקע, השארת שטחים מחלחלים, הפחתת כריתות העצי הקיימים אלא שימוש בהם ועוד.

107. בנוסף, על מוסדות התכנון לשקול שיקולים חברתיים, מה גם שהולחף אמונה מתוקף היוסדה לשמור על האינטרס הציבורי. כך, כשלה הוועדה במקרה זה כשלא הורתה על תכנון מגוון של חדרי ארוח אלא קבלה את עמדת משרד התיירות כי כלל החדרים יהיו ברמה הגבוהה ביותר (A).

108. למעשה, מהדיון שהתקיים בפני המשיבה 1 ביום 26.10.2022, עולה כי גם משרד התיירות וגם המשיבה 1 אינן חולקות על כך שכפר הנופש ישרת רק אוכלוסייה עשירה ומצומצמת. כך צוין בעמוד 71 לתמליל הדיון:

"גב' אורלי זיו, משרד התיירות : למה הרמה עולה? כי ככל שהשטח יותר נדיר, אז הביקושים שם יותר גבוהים, אז הם יכולים להגיש מלון יותר ברמה יותר גבוה ולהוציא ממנו רווח יותר גדול.

ובהמשך, בעמוד 73 :

גב' יעל דורי : אבל יש שם ... מהקמפינג וכפר נופש. אבל יש גם אנשים רגילים שרוצים ללכת לכפרי נופש אולי וזאת ההזדמנות האחרונה שלהם

גב' ענת אריאלי - מ"מ יו"ר הוועדה : זה הם ילכו לכפר נופש אחר

גב' אורלי זיו : זה לא יהיה בכינרת, זה יהיה יותר למעלה, בטבעת הגבוהה יותר, באזור פוריה, איפה שהמחירים של הקרקע יותר זולים, איפה

גב' יעל דורי : למה? כי לעשירים מגיע

דוברת : אין מה לעשות, זאת כלכלת שוק

גב' יעל דורי : זאת לא כלכלת שוק, זה אינטרס ציבורי, זה משאב קרקע מוגבל."

109. הנה, אליבא משרד התיירות, כפי שהוצגה על ידי הגברת אורלי זיו, הקרקע עליה מתוכנן להיבנות כפר הנופש הוא למעשה **משאב צריכה המיועד לאוכלוסייה עשירה בלבד**.

110. **דא עקא כי עמדה זו של משרד התיירות חוטאת לאחד מהעקרונות הבסיסיים והמובהקים ביותר של חוק שמירת הסביבה החופית, תשס"ד-2004, הרואה בסביבה החופית, על משאבי הטבע והנוף, וערכי הטבע והמורשת שבה – כמשאבי ציבור, השייכים לכלל הציבור, ללא קשר ליכולתו הכלכלית.**

111. בעניין זה, נזכיר כי אחת מהמטרות של חוק שמירת הסביבה החופית הוא- **"לשמור את הסביבה החופית והחול החופי לתועלת ולהנאת הציבור, ולדורות הבאים"** [סעיף 1(2) לחוק זה].

112. עקרון זה, כאמור, הוא עקרון מובהק שחוזר על עצמו באופנים שונים בחוק: אם באמצעות זכות הציבור למעבר חופשי (סעיף 5 לחוק); אם באמצעות הדרישה כי המשיבה 1 תפעיל את סמכויותיה "תוך שתיתן את דעתה לצורך בשמירה על הסביבה החופית לתועלת הציבור ולהנאתו" [סעיף 21(7)(א) לחוק]; ועוד.

113. על הניסיון של היזמים להשתלט על החוף לכאורה תוך ניכוס שטחי ציבור וצמצום המעבר החופשי של הציבור, ניתן ללמוד מתכנית הבינוי שהראשונית, שבמסגרת הוצבו אלמנטים השייכים למלון גם מחוץ לגבולות תא השטח המלונאי, על גבי החוף עצמו- כדוגמת פריסת כיסאות. ראה תמונה תכנית הבינוי שהוצגה :

- 27. Lounge Chairs
- 28. Cabana with Fire Pit
- 29. Beachfront Seating Area
- 30. Proposed Public Walkway to create room for Restaurant
- 31. Sky Pool
- 32. Sky Bar



114. רק לאחר שהעוררת העירה על כך במסגרת הדיון בפני המשיבה 1 כי הדבר עשוי לרמוז על ניסיון להשתלטות על החוף הציבורי, קבעה המשיבה 1 בהחלטתה כי "הולחוף מבהירה כי שטחי המלונאות בתא שטח 607 אינם כוללים את החוף הציבורי".

115. מוסדות התכנון לוקחים חלק משמעותי בהתמודדות ובהיערכות של המדינה עם הצטמצמות השטחים הפנויים ברחבי המדינה, בדגש 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.

116. 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.

117. לבסוף, יש לציין כי על מוסדות 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. על מוסדות התכנון, בדגש הוועדה לשמירת הסביבה החופית, שסוגיית החוף כנחלת הכלל והצדק הסביבתי אמור להוות נר לרגליה בעת קבלת החלטותיה, לפעול באופן נחרץ לשינוי אופן התכנון הנוכחי של כפר הנופש ולהורות על תיקון תכנית הבינוי באופן שיכלול בתוכו גם את הקמפינג המשולב, כמו גם רמות אירוח נוספות שיתאימו לאוכלוסיות בעלות יכולות כלכליות שונות.

118. משכך, טעתה המשיבה 1 עת לא קבעה בהחלטתה כי תכנית הבינוי המוצעת תכלול צמצום משמעותי של יחידות הנופש המסווגות כנופש ברמה גבוהה, **באופן שמאפשר פיתוח של יחידות נופש ברמות מגוונות ונמוכות יותר**. משלא עשתה זאת המשיבה 1, מתבקשת ועדת הערר לעשות כן.

ד. סיכום

119. מכל האמור בערר זה עולה כי הולחוף שגתה בהחלטתה לאשר את תכנית הבינוי.

120. לפיכך, תשוב העוררת על הסעדים המבוקשים, כך שועדת הערר מתבקשת להורות:

- (1) כי החלטת המשיבה 1 מיום 26.10.2022 המאשרת את התכנית הבינוי **תבטל**.
- (2) כי ניתן יהיה לשוב ולדון בתכנית הבינוי רק לאחר תיקון הליקויים שיפורטו להלן:
 - א. הבאת תכנית הבינוי לדיון מחדש, רק לאחר שתגובש **כתכנית מפורטת** שתאפשר הגשת התנגדויות כדין.
 - ב. התכנית המפורטת תתבסס על השלמה לתסקיר, שתערך ביחס לשטח כפר הנופש, בתא שטח 607 לתכנית, לרבות בחינת חלופות למיקומו, ולאופן פרישת המבנים בשטח.
 - ג. ככל שהתכנית המפורטת תציע למקם את כפר הנופש במיקומו המוצע כיום, יש להתחשב בתכנון בייעוד הקרקע "יער נטע אדם" ולקיימו, משמע לא לאשר בו בניה ופיתוח, בהתאם לקבוע בתמ"א 1.
 - ד. 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.
 - ה. 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. ועוד, חישוב שטח בריכות שכשודך פרטיות, ככל שיהיו כאלה, במסגרת חישוב שטח תכנית הבינוי, כך שיותר שטח פנוי ככל הניתן.

121. העוררת תטען כי סעדים אלו נחוצים לתיקון הליקויים בתכנון שנדונו לעיל, ושלא ניתן להותירו על כנו, וכי יש לנצל את סמכות הולחוף במקרה זה להחיל עקרונות תכנון על התכנית, כך שלא תרע את המצב מבחינה סביבתית אקלימית ואף תועיל מבחינה חברתית.

122. מכאן חשיבותו של ערר זה בכל הנוגע הן לסדרי תכנון והבנת הצורך בתכנון מפורט והן מבחינה הערכים המוטמעים בהליכים אלו,

22.11.2022



יעל דורי,

נציגת הארגונים שעניינם שמירת הסביבה בולחוף