

המערערים

1. הדר לביא, ת.ז. 039637319
2. פנחס כהנא, ת.ז. 007690282
3. יעל סער, ת.ז. 034690123
4. אושרה ולדמן, ת.ז. 027185974
5. אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה 580177863
כולם ע"י ב"כ עוה"ד אלי בן ארי (מ.ר. 17682) ו/או עוה"ד אורטל סנקר (מ.ר. 75771)
מרחוב קרליבך 9 תל אביב, תא דואר 15, מיקוד 6713213
טלפון: 03-5669939, דוא"ל: eli@adamteva.org.il

-נגד-

המשיבות:

1. הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים
2. ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה הארצית לתו"ב של מתחמים מועדפים
3. רשות מקרקעי ישראל
המשיבות 1-3 ע"י פרקליטות המדינה
צלחה א דין 29, ירושלים
4. עיריית כפר סבא
ע"י ב"כ מהלשכה המשפטית, עיריית כפר סבא
רחוב ויצמן 135, ת"ד 25, כפר סבא
טלפון: 09-7649356, פקס: 09-7646490

הודעה על הגשת ערעור

מוגש בזאת ערעור על פסיקת בית המשפט המחוזי (מרכז) בעת"מ (מרכז) 78696-01-23 לביא ואחרים נ' הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיוור ופיתוח מוטה תחבורה ציבורית ואחרים מיום 19.11.2023.

מובהר כי הערעור אינו מלווה בשלב זה בבקשה למתן צו ביניים למניעת ביצוע עבודות באותו שטח מתוך התכנית שנדונה בהליך קמא, ואשר הערעור מתייחס אליו. זאת, לאור האפשרות, הסבירה לדעת המערערים, שלאחר הגשת הערעור ניתן יהיה להגיע להסדר מוסכם בענין זה. ואולם, אם הגעה להסדר כאמור לא תצלת, ככל הנראה יהיה צורך בהגשת בקשה לסעד זמני בהמשך.

כמו כן, יצויין שבמהלך הדיון בביהמ"ש קמא טענו המשיבים גם נגד מעמד המערערת 5 בערעור. המערערים השיבו שלטעונן זה לא היה מקום, ובכל מקרה ההכרעה היתה לגוף הטענות, בלי פסיקה ברורה ביחס למערערת 5. לכן לא תהיה התייחסות לכך בערעור. אולם, מובן שאם המשיבים יבחרו גם כאן לטעון בענין זה, הטענות יענו בהתאם.

בכל מקום בהודעת ערעור זו - אלא אם נאמר אחרת - ההדגשות אינן במקור.

היום: 24 לינואר 2024

אורטל סנקר

אורטל סנקר, עו"ד

אלי בן ארי

אלי בן ארי, עו"ד

ב"כ המערערים

הודעת ערעור

סוג הליך: ערעור מינהלי.

נושא ההליך והערכאה שעליה מערערים: ערעור בזכות על פסק דין של ביהמ"ש לעניינים מינהליים – מחוז מרכז.
סוג ההליך ומספר התיק שבו ניתן פסק הדין קמא: עת"מ (מרכז) 78696-01-23 לביא ואחרים נ' הועדה הארצית לתכנון ובניה של מתחמים מועדפים לדיור ואח' (להלן: "פסק הדין קמא").

*** פסק הדין קמא מיום 19.11.2023 - מצ"ב לערעור זה ומסומן "א".

תאריך מתן פסה"ד קמא: 19.11.2023.

תאריך המצאה: כנ"ל.

המותב המוסמך לדון בערעור: ביהמ"ש העליון (ס' 11 לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים) במושב תל-א.

סכום האגרה: 3,336 ₪ [פרט 27 לתוספת לתק' בתי המשפט (אגרות)].

האם קיים הליך נוסף בקשר למסכת עובדתית דומה שהמערער הוא צד לו: לא ידוע למערערים על הליך כזה.

סכום הערבות הנדרשת: 30 אלף ₪. יצוין כי יחד עם הגשת ערעור זה הוגשה גם בקשה להפחתת ערבות.

המועד האחרון להגשת הערעור: 29.1.2024 (60 יום מה-30.11.23, בו פקעה הכרזת המצב המיוחד בבתי המשפט).

גוף הערעור

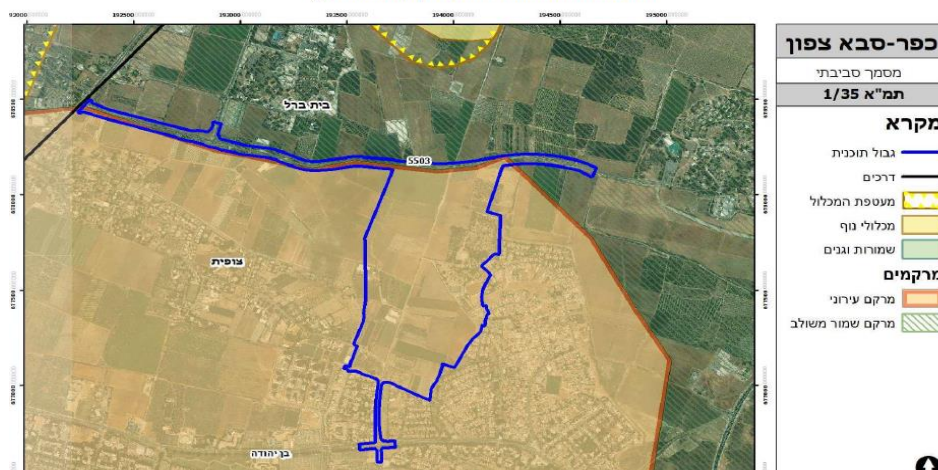
הסעד המבוקש בערעור

1. בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת -

א. להורות על ביטול חלקי של תוצאת פסק הדין קמא - שדחה באופן מלא את כל טענות המערערים נגד אישור תכנית מועדפת לדיור מס' 1088 "כפר סבא צפון - שכונת המוביל" (להלן גם "התכנית" ו-"תמל 1088") - וזאת בהתייחס רק לענין אישורו של קטע בן כק"מ אחד מכביש 5503 שבצפון מזרח התכנית, ושלהבדיל מהמשכו של הכביש מערבה, כולו מצוי בתוך תחום המירקם השמור המשולב הקבוע בתמ"א 35.

[לצורך המחשת מיקום המיתחם אליו מתייחס ערעור זה והסעדים המתבקשים במסגרתו, מצ"ב להלן תרשים גבולות תמל 1088 על רקע מירקמי תמ"א 35. התרשים לקוח מהנספח הסביבתי של התכנית המצוי באתר מינהל התכנון. מהתרשים עולה בבירור כי קטע כביש 5503 אליו מתייחס הערעור, מהווה מעין בליטה בקצה הצפון מזרחי של התכנית, ומצוי כולו בתוך מירקם שמור משולב לפי תמ"א 35 (זאת להבדיל מחלקו המערבי יותר של כביש 5503, הגובל ממדרומו במירקם העירוני בו מצוי רוב שטח התכנית). בתרשים זה ניתן לראות גם את מלוא צוואר הבקבוק של המסדרון האקולוגי הארצי, הכלוא בין כפר סבא ממערב לקיבוץ ניר אליהו ממזרח. קטע כביש 5503 בקצה הימני העליון בתשריט, שכולו כאמור בתחום מירקם שמור משולב, הוא נושאו של ערעור זה.]

תרשים 9: תחום התכנית על רקע תמ"א 1/35



ב. בהתאם למבוקש לעיל ובהמשך לכך מתבקש כבוד ביהמ"ש להורות על ביטול חלקי של תמל 1088, וזאת ביחס לאותו חלק מכביש 5503 המצוי בתוך מירקם שמור משולב לפי תמ"א 35, וכן להורות בהתאמה על ביטול חלקי - ביחס לאותו חלק מתמל 1088 - של החלטת המשיבות 1-2 מה-18.12.22 לאשר תכנית זו.

ג. לקבוע כי שגה כבוד בית המשפט קמא שגיאה עובדתית מהותית כאשר אימץ את עמדת חוקר התכנית מטעם המשיבה 1, שקבע כי "שטח התכנית נמצא כולו בתוך המרקם העירוני" (ס' 89, וכן ר' ס' 56, 58 ועוד), ולכן, לאור זאת, להורות כי יש לקבל את ההחלטות התכנוניות העתידיות בנוגע לקטע כביש 5503 המצוי במירקם שמור משולב לפי תמ"א 35, בהתאם להוראות ס' 7.4 לתמ"א 35, אשר מבהירות מה השיקולים שיש לשקול בעת אישור פיתוח בתחומי מירקם זה.

ד. לקבוע כי עוד שגה כבוד ביהמ"ש קמא שגיאה עובדתית מהותית כשקבע כי "התכנית אינה מצויה בשטח המסדרון האקולוגי" (בכותרת מעל ס' 80), ובהתאם לכך להורות שבעת קיום הדיון מחדש בחלק זה של התכנית, תילקח עובדה זו בחשבון, יחד עם החובה להימנע מקיטוע מסדרון אקולוגי בהתאם לקבוע בס' 9.1 לתמ"א 35, וכן לאור עקרונות הזירות המונעת וההתחשבות באינטרסים של הדורות הבאים.

ה. להורות כי על המשיבות 1 ו-2 לקיים מחדש את הליך התכנון משלב שמיעת ההתנגדויות ואילך ביחס לחלק התכנית שבוטל כאמור, אך הפעם תוך מתן משקל מכריע לעמדתה האקולוגית המקצועית של רשות הטבע והגנים (להלן: רט"ג), וזאת בהתייחס לשאלה מה נדרש כדי להבטיח את המשך קיום ותיפקוד המסדרון האקולוגי הארצי העובר בחלק זה של התכנית.

ו. להורות כי יבוטל סעיף 116 לפסה"ד וההוצאות שהוטלו במסגרתו על המערערים 1-4.

2. מסגרת הערעור –

בעתירה בהליך קמא הועלו שורה של טענות נגד אישורה של תכנית מועדפת לדיון 1088 "כפר סבא צפון – שכונת המוביל". כבוד בית המשפט קמא דחה את כל הטענות הללו ובכך אישר את מתן התוקף לתכנית.

לפיכך, בראש הדברים מבקשים המערערים להדגיש כי אף שלעמדתם מדובר בתכנית גרועה ובעייתית לבניה בהיקף נרחב על שטח פתוח איכותי בשולי העיר, ושגם הליך הכנתה היה פגום ונסמך על נתונים שגויים, בכונתם להמשיך לפעול כדי לנסות למנוע את מימוש התכנית בדרכים ציבוריות ואחרות. אך זאת לא במסגרת הליך זה.

הערעור בענייננו ממוקד אך ורק בקטע מכביש מס' 5503, שמהווה אחוזים בודדים משטח התכנית, ושאת אישורו מבקשים המערערים לבטל. קטע קצר זה – שבניגוד לקביעה המוטעית בפסה"ד קמא נמצא בתוך מירקם שמור משולב של תמ"א 35 (המחייב הפעלת שיקול דעת תכנוני שונה טרם אישור פיתוח בתחומו) – תופס בערך כמחצית מרוחבו של צוואר בקבוק צר בלב שארית המסדרון האקולוגי הארצי, המחבר את צפון ישראל לדרומה (זאת, בניגוד לקבוע בפסה"ד קמא, לפיו "התכנית אינה מצויה בשטח המסדרון האקולוגי"). ויודגש בנוגע לכך כבר עתה כי, ולו בשל שתי טעויות עובדתיות מהותיות אלו, אין להותיר את פסה"ד קמא על כנו.

כפי שיובהר להלן, אישור פיתוח קטע הכביש נשוא הערעור כאמור, באופן בו נעשה הדבר בתכנית, עלול לשבש חמורות את תיפקוד המסדרון או אף לקטוע אותו, דבר שתוצאתו תהיה פגיעה אקולוגית, שגם אם לא ניתן להעריכה במלואה, צפויה בוודאות להיות קשה ובלתי הפיכה, עד כדי פגיעה חסרת תקדים בטבע הישראלי. החשיבות העולמית של שמירת מסדרונות אקולוגיים הינה כיום נחלת הכלל, מהאקדמיה ועד מוסדות התכנון, ובישראל הצפופה הדבר חשוב במיוחד. אך בהליך הנדון לא היה לכך זכר מלבד מס שפתיים.

לטענת המערערים, הותרת קטע כביש זה כפי שאושר, עלולה לא רק לגרום לאסון סביבתי של ממש בשל הסיכון לניתוק החיבור האקולוגי הטבעי בין צפון ישראל לדרומה. הדבר מהווה גם שגגה משפטית חמורה, המתבססת,

בין היתר, על שתי הטעויות העובדתיות המהותיות בפסה"ד קמא שהוזכרו לעיל, ושסותרת את ההלכות המחייבות לנקוט בזהירות מונעת, לקחת בחשבון את האינטרסים של הדורות הבאים, ולתת את המשקל הראוי לעמדת הגוף המקצועי הרלוונטי, שכאן הינו רשות הטבע והגנים, הרשות השלטונית המופקדת מכח החוק על נושא שמירת הטבע והאקולוגיה, ומעמדתה המקצועית התעלמו באופן שרירותי. כל זאת, ועוד, יפורט להלן.

3. למען הסדר הטוב יצויין כי למרות שהעניינים בהם עוסק ערעור זה שזורים במקומות שונים בפסק הדין, חלקי פסה"ד העיקריים הנדונים בערעור מצויים בסעיפים 54-59 לפסה"ד (במיוחד סעי' 56 ו-58), שם מצויה הקביעה לפיה תמ"ל 1088 אינה סותרת את הוראות תמ"א 35, וכן בס' 80-95 לפסה"ד, שם נקבע שהתכנית אינה פוגעת במסדרון האקולוגי הארצי ובצוואר הבקבוק שנוצר בו. בחלק זה גם נקבע בפסה"ד קמא כי ההחלטה לאשר את קטע הכביש הנדון בניגוד לעמדת רט"ג היא סבירה ומאוזנת, דבר שלעמדת המערערים הינו שגגה גמורה, שכן מול הסיכון העצום שבהתעלמות מעמדת רט"ג לא עמד למעשה אינטרס נגדי אמיתי כלשהו שיש לקחתו בחשבון.

הצדדים להליך זה:

4. **המערערים 1-3** הם חברי מועצת העיר כפר סבא מטעם סיעת "כפר סבא מתקדמת", חברי הוועדה המקומית לתכנון ובניה וחברים בוועדת המשנה. **המערערת 4** היא תושבת העיר כפר סבא. המערערים 1-4 הם שהגישו את העתירה, שעל פסק הדין בעניינה מוגש ערעור זה. **המערערת 5** היא עמותת "אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה" אשר הגישה התנגדות לתכנית, ולאחר מכן צורפה על ידי המערערים 1-4 כמשיבה לעתירה.

5. **המשיבה 1** היא הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדירור, **והמשיבה 2** היא ועדת המשנה שלה להתנגדויות. המשיבות 1-2 אישרו ב-18.12.2022 את התכנית, שפורסמה ב-28.12.2022 ברשומות. **המשיבה 3** היא רשות מקרקעי ישראל ויוזמת התכנית. **המשיבה 4** היא עיריית כפר סבא בתחומה כלול שטח התכנית.

השתלשלות עובדתית:

6. שלבי קידום תמ"ל 1088, מלידתה ועד אישורה, וכן פרטיה העיקריים, כל אלו מפורטים בס' 1-7 לפסה"ד קמא.

*** **הוראות התכנית ותשריט חלקה הצפוני (הכולל מימין למעלה את קטע הכביש נשוא ערעור זה) – מצ"ב ומסומנים כ-"נספח 1" וכ-"נספח 2" לערעור זה.**

7. חוות הדעת של מתכנתת המשיבה 1 ביחס לתכנית ניתנה ביום 21.12.2021.

*** **חוות הדעת של מתכנתת הוועדה למתחמים מועדפים מיום 21.12.2021 – מצ"ב ומסומנת כ-"נספח 3".**

8. בתאריך 29.12.2021 החליטה המשיבה 1 להפקיד את התכנית, בכפוף למספר שינויים, ובאפריל 2022 התכנית הופקדה מחדש. לתכנית הוגשו 28 התנגדויות, ובכלל זה של המערערים 1-4, המערערת 5 ורט"ג.

*** **התנגדותה של המערערת 5 לתכנית מיום 14.6.22 והשלמת ההתנגדות מיום 18.7.2022 – מצ"ב ומסומנים כ-"נספח 4א" וכ-"נספח 4ב" לערעור זה.**

9. התנגדויות אלו נשמעו על ידי החוקר אדיב נקאש אשר בחודש דצמבר 2022 הגיש את דו"ח החוקר מטעמו.

*** **דו"ח חוקר מחודש דצמבר 2022 – מצ"ב ומסומן כ-"נספח 5" לערעור זה.**

10. בתאריך 18.12.2022 דנה המשיבה 2 בהמלצות החוקר והמליצה לאמץ ולאשר את התכנית בכפוף לשינויים שפורטו בהחלטה. עוד באותו היום אימצה המשיבה 1 את המלצות ועדת המשנה ואישרה את התכנית.

*** **החלטת המשיבה 2 מיום 18.12.2022 להמליץ לאשר את התכנית – מצ"ב ומסומנת כ-"נספח 6" לערעור זה.**

*** **החלטת המשיבה 1 מיום 18.12.2022 לאשר את התכנית – מצ"ב ומסומנת כ-"נספח 7" לערעור זה.**

11. עקב החלטת המשיבות 1-2 לאשר את התכנית, הגישו בחודש ינואר 2023, המערערים 1-4, עתירה מנהלית בהליך עת"מ (מחוזי מרכז) 78696-01-23 לביא ואחרים נגד הועדה הארצית לתכנון ובנייה של מתחמים מועדפים לדיור. בשל מומחיות המערערת 5 בתחום הסביבה בהיבט הרחב, וכן בשל העובדה שהתנגדה לתכנית במסגרת ההליך התכנוני, היא צורפה כמשיבה 5 לעתירה, ובהתאם לכך ביום 6.6.2023 הגישה את תשובתה לעתירה.

***** העתירה שהוגשה על ידי המערערים 1-4 ללא נספחיה – מצ"ב ומסומנת כ"נספח 8" לערעור זה.**

***** תשובת המערערת 5 לעתירה כולל נספחיה, מיום 6.6.2023 – מצ"ב ומסומנת כ"נספח 9" לערעור זה.**

***** תשובת המדינה לעתירה ללא נספחיה – מצ"ב ומסומנת כ"נספח 10" לערעור זה.**

12. בתום ניהול ההליך המשפטי, בתאריך 19.11.2023, דחתה כבוד השופטת חנה קיציס את העתירה על כלל רכיביה, לרבות זה העוסק בפגיעה במסדרון האקולוגי. כנגד חלק אחרון זה בפסה"ד קמא מוגש הערעור.

על החשיבות הקריטית של הגנה על צווארי הבקבוק במסדרונות אקולוגיים:

13. בס' 84 לפסה"ד קמא יש התייחסות לחשיבות שמירת המסדרונות האקולוגיים. ואולם, היות והדבר לא בא לידי ביטוי בשורה המעשית התחתונה של פסק הדין, יש לחזור ולהדגיש את הדברים באופן הברור ביותר.

14. על חשיבות שמירת המסדרונות האקולוגיים אין כיום עוררין. המסדרונות הוכרו כאמצעי קריטי לשמירה על המגוון הביולוגי והטבע בעולם, בין היתר כדי למנוע בידוד של אוכלוסיות ואת הניוון הגנטי הנגרם כתוצאה מכך.

15. בשנים האחרונות החלו מוסדות התכנון בישראל במיפוי מדויק ובהתוויית נורמות תכנוניות, אשר בסופו של דבר אמורים להבטיח את שמירת מערכת המסדרונות האקולוגיים בארץ. אולם, ההסדרה התכנונית המלאה של הנושא לוקחת זמן רב, רב מדי (סקירה של כלל הליכים אלו מפורטת בס' 51-35 לתשובת מערערת 5 לעתירה בנספח 9). אלא שעל ההכרה בחשיבות הנושא, כאמור, אין חולק. הסבר ברור בענין זה אנו מוצאים אצל מינהל התכנון, בעמוד 3 ל"מסמך הסבר לשכבת צווארי בקבוק", שפורסם בנובמבר 2020 – מצ"ב כנספח א' לנספח 9:

המגוון הביולוגי מהווה תשתית קיומית לאנושות. הידרדרותו הוכרה כאחד האימים המשמעותיים ביותר לאדם, משום שהיא נקשרת למשרעת רחבה של נזקים בריאותיים, חברתיים וכלכליים.

שינויים בשימושי קרקע על חשבון שטחים פתוחים מהווים את הסיבה העיקרית לאובדן המגוון הביולוגי.

מסדרונות אקולוגיים מהווים כיום כלי תכנוני בינלאומי לפיתוח בר קיימא במטרה למנוע את ההידרדרות המואצת של המגוון הביולוגי, בכך שהם מייצרים רצפים של שטחים פתוחים, המאפשרים למערכות האקולוגיות, למינים ולמשאבים לתפקד באופן מאוזן ומיטבי בתנאי המרחב.

צווארי בקבוק הם שטחים פתוחים בתוך המסדרונות האקולוגיים, שמאפייניהם מגבילים ואף מונעים מעבר של מינים ומשאבים, ולכן הם עלולים בנקל לייצר חסימה, ולקטוע לחלוטין את רצף המסדרון האקולוגי.

16. בהמשך מסמך זה, בעמוד 4 למסמך, צוינו גם המטרות של שכבת צווארי הבקבוק המוצעת:

מטרות שכבת צווארי הבקבוק

- שמירה על רציפות המסדרון האקולוגי הארצי מפני קיטוע וחסימה במקומות בהם אותרו צווארי הבקבוק.
- שמירה ו/או שיקום ו/או טיפוח השטחים הפתוחים בצווארי הבקבוק לקיום של מערכת אקולוגית מתפקדת למעבר מיטבי של מינים ומשאבים.
- צמצום נזקים מהשפעות שוליים של שטחים הגובלים בדופן של צווארי הבקבוק.

17. כפי שנאמר, המסדרונות האקולוגיים עדיין לא עוגנו וזכו להגנה באופן פרטני בתכנון הארצי והמחוזי בישראל. אולם, כבר שנים לא מעטות קיים בענין זה הסדר תכנוני ראשוני מחייב. בתיקון 1 לתמ"א 35 משנת 2016, סומן

תוואי המסדרונות האקולוגיים הארציים והמחוזיים בשטח מדינת ישראל. התיקון הכניס לראשונה לדין הישראלי, באמצעות קביעת סעיף מחייב, את הנורמה שיש להבטיח את קיום המסדרונות האקולוגיים בישראל.

4. לאחר סעיף 9.1 יבוא:
"9.1 (א) מעטפת מכלול נופי נועדה לתחום מרחבים הכוללים את מכלולי הנוף, כמפורט במסמך מספר 2, זאת כמידע תכנוני למוסד תכנון, על מנת לשקול, לפי העניין והצורך, את המידע הכלול בו. אין בסימון זה כדי למנוע פיתוח או בינוי בשטחים המיועדים לכך.
9.1 (ב) מסדרונות אקולוגיים (מסומן בתשריט בעיגולים בצבע ירוק) מסדרון אקולוגי נועד לקשור בין שטחים טבעיים וערכיים במטרה לאפשר מעבר מינים, חי וצומח. הסימון הינו סכמטי בלבד כמידע תכנוני למוסד תכנון על מנת לשקול את רציפות השטחים הפתוחים. אין בסימון זה כדי למנוע פיתוח או בינוי בשטחים המיועדים לכך."

18. הגם שהוראת ס' 9.1 (ב) מציינת כי הסימון הוא סכמטי בלבד, וכי אין בסימון זה כדי למנוע פיתוח או בינוי בשטחים המיועדים לכך, עדיין משמעות ההוראה היא שחובה להבטיח כי המסדרון האקולוגי ימשיך להתקיים באופן רציף, לא חסום ולא מקוטע, וזאת כדי שיוכל להמשיך למלא את התפקיד החשוב שנועד לו - לקשור ולהבטיח מעבר ללא הפרעה בין השטחים הטבעיים והערכיים. כלומר, התמ"א לא מחייבת את קיום המסדרון דווקא בתוואי מסויים, אך היא כן מחייבת את קיומו בתוואי רציף כלשהו המבטיח את המשך תפקודו.

19. להוראה זו נודעת חשיבות מיוחדת בענייננו, לאור העובדה שתכנית מועדפת לדיור, כמו תמ"ל 1088, יכולה לגבור על כל תכנית אחרת פרט לתמ"א 35. זאת, כפי שנקבע בס' 4(ו) לחוק לקידום מתחמים מועדפים (הוראת שעה), תשע"ד-2014: "כוחה של תכנית מועדפת לדיור שאישרה הוועדה לפי חוק זה יפה מכל תכנית אחרת שאושרה על פי דין, למעט תמ"א 35...".

20. בתשריט הסכמטי של המסדרונות, הכלול בתמ"א 35, מסומן בבירור הסימון הסכמטי של המסדרון האקולוגי הארצי, העובר בחלקה הצפון מזרחי של תמ"ל 1088, בין גבולה המזרחי של כבר סבא לקיבוץ ניר אליהו, בשטח מרקם שמור משולב (התרשים הובא בסעיף 23 לעתירה שהוגשה לביהמ"ש קמא - נספח 8):



כלומר, על פי נורמה תכנונית מחייבת שתמ"ל 1088 כפופה לה, בשטח שממזרח לתכנית, כולל במיקטע בו אנו עוסקים שבו גבול כפר סבא לקיבוץ ניר אליהו, צריך להישמר – גם אם במיקום שאינו מוגדר באופן פרטני לאור היות הסימון בתמ"א 35 סימון סכמטי - מסדרון אקולוגי רצוף ומתפקד.

21. כפי שצוין בנספח 9 - תשובת המערערת 5 בהליך קמא, בשל חשיבות הנושא החלו גם הועדות המחוזיות, וביניהן גם זו של מחוז מרכז, בו מצוי השטח נושא ההליך, לקדם תכניות מתאר למסדרונות אקולוגיים. תכניות אלו לא הבשילו לכלל תכנון מאושר ומחייב (ככל הנראה גם, בין היתר, משום שמדובר בשטחים נרחבים שיש בהם בעלי אינטרסים רבים מנוגדים). אך אף אם הליכים תכנוניים אלו טרם הושלמו, ניתן בהחלט להתייחס אליהם לצורך ענייננו כמקור פרשני משלים להוראה המחייבת שבתמ"א 35.

22. כך, ביחס לשטח בו אנו עוסקים, המצוי במחוז מרכז, קידמה הועדה המחוזית מרכז משנת 2020 את שינוי 50 לתמ"מ 21/3 - "קביעת הוראות למסדרון האקולוגי המחוזי". התכנית עומדת על חשיבות המסדרונות האקולוגיים

במדינת ישראל, שבה מצוי מגוון ביולוגי גדול במיוחד ביחס לשטחה, וכן היא מתייחסת לחשיבות של המסדרונות האקולוגיים האורכיים. ביחס לפיתוח מוצע בקירבת צוואר בקבוק נדרש בתמ"מ זו כי תוגש גם חוות דעת של רטי"ג אשר **"תתייחס להשפעת התכנית על המסדרון האקולוגי, לרבות השפעות שוליים וכן המלצות לפתרונות, במידה ונדרש"**. וכך מובהר בתכנית בנוגע למסדרון האקולוגי במחוז מרכז, לגביו מציינת התמ"מ, בעמוד 3 :

"המסדרון האקולוגי הארצי במחוז מרכז מהווה חלק מרצועת האורך ההררית צפון - דרום, המחברת את האזורים הים תיכוניים הצפוניים וההרריים מאירופה ואסיה לדרום הארץ ועד לאפריקה. במחוז מרכז, מורכב מסדרון זה משמורות טבע ויערות בחלקו הדרומי – מיער מודיעין ועד הגבעות המזרחיות. הוא נקטע לחלוטין מדרום ראש העין עד גבולו הצפוני של המחוז, בגלל גדר ההפרדה והפיתוח המאסיבי הקיים במרכז הארץ. כדי ליצר רצף אורכי מצפון לדרום מציעה התכנית תוואי חלופי למסדרון האורכי המקוטע ע"י מעקף, באמצעות רצועת אורך צרה וישרה ככל האפשר. **המסדרון באזור זה עובר באזורי הפיתוח הצפופים של מרכז הארץ, ולכן הוא בעל מאפיינים של "צוואר בקבוק"**.

23. ההחלטה האחרונה בעניינה של התמ"מ למסדרונות אקולוגיים במחוז מרכז, ניתנה ע"י ועדת המשנה של המועצה הארצית (הולנת"ע) אשר דנה בתכנית בחודש מאי 2022 (נספח ב' לתשובת המערערת 5 בהליך קמא – המצ"ב כנספח 8). בהחלטה נקבע בין היתר כי **"שינוי תמ"מ זה במחוז מרכז קודם לאור העובדה כי השטחים הפתוחים במחוז מרכז נמצאים במחסור ומגמת צמצום השטח הפתוח הולכת ומחריפה ככל שגדלה האוכלוסייה"**.

24. כפי שצויין בס' 88-86 לפסה"ד קמא, רטי"ג הגישה התנגדות לתכנית, שבגירסתה הראשונית הציעה – הצעה על גבול האבסורד – מעבר אקולוגי אחד של 10 מטר בלבד. עמדתה המדעית-מקצועית של רטי"ג היתה שכדי להבטיח את המשך תיפקוד המסדרון בצוואר הבקבוק המסויים הזה, נדרש להקים מינימום 10-15 מעברים אקולוגיים ברוחב זה. תימצות עמדתה של רטי"ג בנושא מצוי במכתבה מיום 6.6.2023 שצורף **כנספח ו'** לתשובת המערערת 5 לעתירה (נספח 8). במכתבה מובהר חד משמעית כי, באופן כללי, על מנת לשמר את המשך קיומן של מערכות אקולוגיות גם בעתיד, **חייבים להבטיח את שלמות מערכת המסדרונות האקולוגיים**, שכן חסימה של המערכת במקום אחד (כמו במקרה בענייננו) עלול להוביל לנזק עצום בשמירת הטבע בישראל בעתיד.

25. בהתייחס לצוואר הבקבוק שבמסדרון שבתחום התכנית שבענייננו, במזרח העיר כפר סבא. רטי"ג מציינת כי המסדרונות הרחבים שמדרום לנחל הירקון ומצפון לנחל פולג "מצטמצמים לכדי עשרות מטרים בודדים של שטחים חקלאיים בין שדי חמד, נווה ימין, ניר אליהו ושכונת קפלן של כפר סבא". בניטור שנערך בשטח זה בשנת 2020, נמצא כי מדובר "במסדרון אקולוגי פעיל מאוד" ששימש מיני בעלי חיים רבים, חלקם בסכנת הכחדה.

שמירת והבטחת קיומה ושלמותה של מערכת המסדרונות האקולוגיים במדינת ישראל היא קריטית להמשך קיומן של מערכות אקולוגיות מתפקדות גם בעתיד.

מסדרונות האקולוגיים משמשים מגוון רחב של בעלי חיים: יונקים, זוחלים, פרוקי רגליים וזרעי צמחים גם בעלי חיים מעופפים כמו עופות וחרקים מעדיפים לעבור מעל לשטחים פתוחים טבעיים ורציפים ולא מעל לשטח בנוי או מפותח, כפי שהוכח במחקרים רבים בעולם ובישראל.

התנועה החופשית של החי והצומח ברחבי המדינה, על בסיס שטח פתוח רציף שנשמר לשם כך, חיונית כדי שישמר גיוון גנטי ותימנע התנוונות של אוכלוסיות טבעיות בהן גם מינים מוגנים.

חסימה במקום אחד של מערכת המסדרונות האקולוגיים הארצית עלולה לגרום לנזק בל יסוער לשמירת הטבע בישראל בעתיד. ההגנה על קיום מערכת המסדרונות השלמה היא אינטרס לאומי של המדינה, ויש להבטיח את המשך קיומה גם למען הדורות הבאים.

הפגיעה במסדרונות אקולוגיים בכלל, והחשש מחסימתו של צוואר בקבוק במיוחד, עלולים לפגוע בקשר בין שטחי גנים לאומיים ושמורות טבע, שרט"ג מופקדת על הגנתם וניהולם מכוח חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998 (להלן: "**חוק גנים ושמורות**"). כמו כן, הדבר עלול לפגוע במינים מוגנים, שרט"ג מופקדת על הגנתם מכוח חוק גנים ושמורות ומכוח החוק להגנת חית הבר, התשט"ו-1955. כלומר, זהו נושא שבליבת הסמכות החוקית של פעילות רט"ג.

אחד מצווארי הבקבוק במסדרון האקולוגי באזור המרכז הוא **מזרח כפר סבא**. המסדרון הרחב מדרום של נחל הירקון, והמסדרון הרחב מצפון של נחל פולג, מצטמצמים לכדי עשרות מטרים בודדים של שטחים חקלאיים בין שדי חמד, נווה ימין ניר אליהו ושכונת קפלן של כפר סבא.

בניטור שנערך ב 2020, נמצא כי צוואר בקבוק מזרח כפר סבא הינו מסדרון אקולוגי פעיל מאוד, הן בשטחים החקלאיים והן במעברים שמתחת לכביש. בניטור נמצאו ארנבות, דרבנים, קיפודים, תנים ושועלים לצד מיני זוחלים כגון שנונית השפלה הנמצאת בסכנת הכחדה קריטית, חרדונים, זיקית, חומטים ומיני נחשים רבים.

במאגר תצפיות רט"ג מדווחים בעשור האחרון מיני חולייתנים נוספים הנמצאים בסכנת הכחדה ביניהם: צבוע מפוספס, קיפוד חולות, וצב יבשה מצוי לצד עשרות מיני עופות כגון חוגלות, בזים, חיוויאים ודאה שחורת כתף.

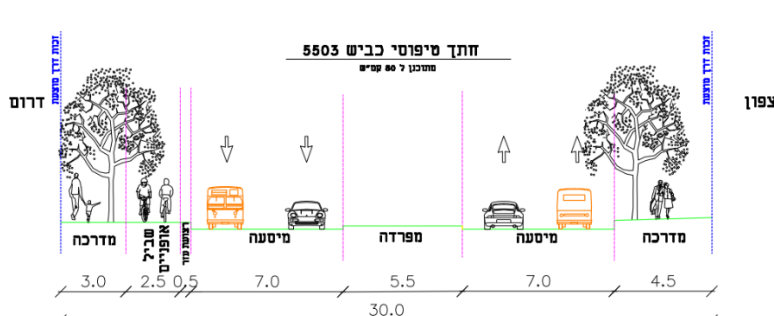
כלומר, רטי"ג הבהירה באופן הברור ביותר את גבולות צוואר הבקבוק של המסדרון האקולוגי הארצי במיקום בו אנו עוסקים – המיפתח הצר בו אמור לעבור כביש 5033 המשודרג, בין הגבול הצפוני מזרחי של כפר סבא לקיבוץ ניר אליהו. זה צוואר הבקבוק האקולוגי שנוותר, ואין בילתו (ממזרח לקיבוץ ניר אליהו מצויים כביש 6 וגדר ההפרדה שממערב לקלקיליה, ואילו ממערב לכפר סבא משתרע שטח בנוי רציף – של רעננה, רמת השרון והרצליה, שמגיע עד הים). אלו המתניים הצרות של מדינת ישראל, ושם הכרחי לשמור גם על צוואר הבקבוק האקולוגי, שלא יפגע.

החשיבות המיוחדת של ההגנה על צוואר הבקבוק האקולוגי בכלל, ובקטע הכביש נשוא הערעור בפרט:

26. כאמור, תמל 1088 חלה על שטח של כ-754 דונם בצפון העיר כפר סבא, ומייעדת שטחים למגורים, תעסוקה, מסחר, מוסדות ציבור ושטחים ירוקים. הקטע שאורכו כ"מ בערך מכביש 5503 הכלול בתכנית מהווה לא יותר מכמה אחוזים משטחה הכולל. אולם חשיבות השטח בו הוא עובר, ושהינו כאמור צוואר בקבוק במסדרון האקולוגי הארצי, היא עצומה.

27. ונסביר - כבר כיום, לכל רוחב צוואר הבקבוק, סלול כביש 5503, אשר ממשיך עד ניר אליהו גם מעבר לנקודה בה מסתיים הקטע הכלול בתמ"ל 1088. הכביש הנוכחי הוא בן שני נתיבים (אחד לכל כיוון) שמהווים מיסעה אחת (כלומר, מסלול אחד) ברוחב של לא יותר מאשר 7-8 מטר, ללא תוספת מדרכה או מתקני דרך נוספים. אין ספק שגם רצועת אספלט כזו אינה דבר מיטבי להעבירו בלב צוואר בקבוק של מסדרון אקולוגי, ואולם זהו המצב הנתון.

28. לעומת זאת, תכנון שידרוג קטע כביש זה, שאושר בתמ"ל 1088, יוצר מציאות אחרת לגמרי. לפי נספח התנועה (הלא מחייב) של התכנית, הרוחב הכולל של רצועת הכביש המשודרג צפוי להיות כ-30 מטר, פי 4 מזו הקיימת (!), כאשר לשתי המיסעות, שכל אחת מהן ברוחב של זו הבודדת הקיימת כיום, יצטרפו עוד מדרכות, שביל אופניים, ומיפרדה בת 5.5 מטר.



29. מאתר מינהל התכנון ניתן ללמוד כי בהמשך לקטע הכביש המשודרג, שמאפשרת תמ"ל 1088 בלב צוואר הבקבוק של המסדרון האקולוגי, מאושרת משנת 2013 תכנית שד/17/118, אשר מצידה מאפשרת את הרחבת הכביש, בדומה למה שנעשה בתמ"ל 1088 (כלומר, גם כן לפי 4 יותר ממה שבנוי כיום), וזאת בין הקצה המזרחי של הקטע המשודרג לפי תמ"ל 1088 ועד לחיבור מדרום לקיבוץ ניר אליהו עם כביש 5504.

30. תכנית זו, חשוב לדעת, מאפשרת את הרחבת ושידרוג הדרך בלא חיוב בנקיטת אמצעים כלשהם להבטחת המשך תיפקוד המסדרון. זאת, ככל הנראה, בשל העדר מודעות מספקת לנושא בתקופה בה אושרה התכנית. תכנית זו טרם בוצעה, אך באם היא תבוצע, כפי שסביר להניח, יחד עם קטע הכביש המשודרג לפי תמ"ל 1088, יוצר בלב צוואר הבקבוק הצר ממילא מחסום משמעותי חדש ומאסיבי ברוחב 30 מטר לכל רוחב צוואר הבקבוק. מחסום כה משמעותי מחייב פתרון לסיכון (הכמעט ודאי) של קטיעת צוואר הבקבוק של המעבר האקולוגי שעוד נותר בין צפון הארץ לדרומה.

31. היות ופתרון כזה לא ניתן במסגרת התכנית, שאושרה ב-2013 ביחס לחלקו המזרחי יותר של הכביש שיעבור בלב צוואר הבקבוק, חובה לעשות זאת במסגרת התכנית הנוכחית, כי אחרת פתרון כזה לא יהיה בכלל.

32. מהו הפתרון הנכון כדי להבטיח במידת האפשר את מניעת המשך תיפקוד המסדרון למרות הפגיעה הוודאית שתיצור הרחבת הכבישים בתוכו? ומיהו בעל הסמכות המקצועית והמדעית כדי לתת את המענה לכך?
33. לטענת המערערים, הגוף בעל הסמכות והיכולת לקבוע זאת הוא קודם כל ומעל לכל - רט"ג. אין מדובר כאן בשאלה טכנית פשוטה אלא בנושא מורכב ביותר, שכדי להשיב עליו נדרש ידע מדעי ואקולוגי, ידע שמצוי בידי רט"ג ואנשי השטח ואנשי המדע שלה, אך לא בידי מוסדות התכנון, שאין להם התמחות בנושאים כאלה.
34. רק כדי להמחיש את המורכבות הרבה של תכנון וקביעת אמצעי ההגנה על המשך תיפקוד המסדרון, ואת היקף ועומק הידע הנדרש לשם כך, נפנה את כבוד ביהמ"ש למחקר שפורסם ע"י ה-British Ecological Society בשנת 2021. מחקר זה ביקש לבחון האם וכיצד כבישים מפריעים לתנועת דבורים, שהן כידוע המאביק החשוב ביותר בעולם של צמחיה, כולל גידולי מזון למאכל (בערך "האבקה" בויקיפדיה, בפרק "חשיבות ההאבקה והסכנה הנשקפת לה", מוסבר: "הדבורים אחראיות בטבע ובחקלאות לרוב ההאבקה ואגב כך לתוצרת המזון שלנו. מתוכן, הבולטת ביותר היא דבורת הדבש המערבית, שאחראית לשמונים אחוז מההאבקה בחקלאות").
35. ממצאי מחקר זה (המפורסם ברשת, ושעיקרו מצ"ב לנוחות כבוד ביהמ"ש ומסומן "ב") הם מאלפים – ומדאיגים. נמצא כי למרות שדרכים צרות ואף שבילי אופניים, יוצרים מכשול מסויים לתנועת הדבורים, אין זה מכשול משמעותי להמשך ביצוע ההאבקה. אולם, המצב שונה לגמרי בכבישים מ-3 נתיבים ומעלה, שם נמצא כי:
- "pigment transfer across roads was rare in either species for roads with three or more lanes of traffic"**
36. המעבר הזה, מכביש צר יחסית לכביש רחב פי 4 שהוא בן 3 נתיבים ומעלה, כפי שנעשה בענייננו, יכול אם כן להוות סיכון מוגבר בנוגע להיבטים אקולוגיים שחברי מוסד תכנון ואפילו יועציו המקצועיים של המוסד ככל הנראה לא מכירים או לא מודעים להם. לכן נדרשת כאן התייחסות של בעלי מומחיות וניסיון, וכאלו הם אנשי רט"ג, אשר מעמדתם - שנדרשים בכביש לפחות 10-15 מעברים בני 10 מ' לפחות כדי להבטיח את המשך תיפקוד המסדרון – בחרה המשיבה 1 להתעלם, ואפילו בלי סיבה של ממש, וכמוה גם כבוד בית המשפט קמא הנכבד.

ואלו טעויותיו של כבוד בית המשפט קמא:

- א- טעה כבוד בית משפט קמא בקביעתו העובדתית לכאורה כי כל התכנית חלה בשטח המסומן בתמ"א 35 "מרקם עירוני", וכן כי התכנית לא חוזרת לשטח המסדרון האקולוגי**
37. בפסק דינו של בית משפט קמא קבע בית המשפט כי "התכנית אינה סותרת את תמ"א 35" (סעיפים 54-67 לפסק הדין). במסגרת זו, בסעיף 58 לפסק הדין, קובע בית משפט קמא כי סעיף 7.4 לתמ"א 35 אינו חל בענייננו משום שהוא חל בשטחים שמסומנים כ"מרקם שמור משולב" ואילו התכנית בענייננו חלה ב"מרקם עירוני". בית משפט קמא מסתמך בעניין זה על קביעת החוקר, ומציין כי המערערים לא הגישו מסמך השוואה בין התכניות שמוכיח אחרת (ס' 58 לפסה"ד קמא) ולכן לא הוכיחו שמסקנת החוקר מוטעית.
38. על קביעה זו חוזר בית משפט קמא גם כדי לבסס את קביעתו הנוספת לפיה "התכנית אינה מצויה בשטח המסדרון האקולוגי ובהליכי הפקדת התכניות וההתנגדויות לה, צומצמה הפגיעה בצוואר הבקבוק של המסדרון" (סעיפים 80-95 לפסק הדין). בסעיף 89 לפסק הדין, מציין בית משפט קמא כי: "החוקר בדק את טענת העותרים שהתכנית פוגעת בשטח המשמש כמסדרון אקולוגי ודחה אותה. בהתאם לבדיקתו 'המסדרון האקולוגי הארצי כפי שגם מוכר בתמ"א 35 נמצא מזרחה לשטח המרקם העירוני כבר סבא ולא מתקיימים קטיעה או כרסום ממנו.. הוא (המסדרון) הוגדר כמרקם שמור/משולב בתמ"א 35... עם זאת שטח התכנית נמצא כולו בתוך המרקם העירוני' (עמ' 16 בדו"ח החוקר)". בית משפט קמא שב ומציין גם כאן כי המערערים לא הציבו תשתית עובדתית להוכיח נפלה טעות בקביעה זו של החוקר.

39. מבחינת המערערים, מדובר בשתי קביעות עובדתיות לכאורה שהן לא פחות ממדהימות. אמנם מדובר במיקטע קטן מהתכנית, אבל השיח אודותיו גם במהלך הדיון וגם בכתבי בית הדין (ולראיה, גם בפסק הדין קמא) היה רב. נראה כי גם כבוד ביהמ"ש קמא הבין כי מדובר בטיעון המשפטי המשמעותי ביותר שהובא בפניו. ובכל זאת, באות שתי קביעות אלו, במקום לבצע בירור עובדתי פשוט שהיה מבהיר את המצב.

40. כך, בדו"ח של מתכנתת הוועדה (נספח 3 לערעור), אשר הוגש כנספח לתגובת המדינה לעתירה (תחת נספח ט' "העתק חוות דעת מתכנתת הוועדה למתחמים מועדפים וחוות דעת היועץ הסביבתי"), מציינת מתכנתת הוועדה בסעיף ה' כי ביחס לתמ"א 35 -

תמ"א 35 - שטחה של התכנית נמצא בתחום המרקם העירוני. קיימת חריגה מינימלית לתחום מרקם שמור משולב וקרבה למסדרון אקולוגי.

41. אז אמנם גם עמדה זו עלולה לבלבל מעט בנוגע למסדרון, שקטע הכביש נשוא ערעור זה חודר משמעותית לתוכו, אבל לפחות בנוגע לתמ"א 35 מבהירה באופן חד משמעי בעלת המקצוע המוסמכת מטעם המשיבה 1 כי בתכנית יש חדירה לתחום מרקם שמור משולב, אמנם מינימלית, אבל יש כזו. ולחדירה זו יש משמעות רצינית ביותר, שכן הוראות תמ"א 35, שכמובהר קודם תמ"ל 1088 כפופה לה, הן שונות לגמרי כאשר מדובר באישור פיתוח בשטח שזה סיווגו. אז יתכן שיש סתירה בין קביעות החוקר והמתכנתת, אבל תכנית סטטוטורית היא הרי סוג של חיקוק, וככזה, אם יש סתירה, נכון ואף נדרש לברר מה בדיוק המצב הנכון, וודאי שלא להותיר את הדברים תלויים כך באוויר, או אף להתייחס באופן כמו אקראי כנכונה לאחת הקביעות לכאורה (שבמקרה היא הבלתי נכונה ביניהן).

42. אגב, יתכן שלקביעה עובדתית מוטעית זאת תרמה גם העובדה שהמדינה בסעיף 53 בעמוד 9 לכתב תשובתה (נספח 10 לערעור), ציינה כי: "העותרים מפנים לסעיף 7.4 לתמ"א 35 הקובע הוראות שונות ביחס למרקם שמור/משולב. אולם, הוראה זו אינה חלה על התכנית הנוכחית שכן כפי שפורט, התכנית חלה בתחום מרקם עירוני, ולא בתחום מרקם שמור/משולב". אבל הרי, מצד שני, העותרים בנפרד והמערערת 5 בנפרד טענו נחרצות אחרת. אז גם כאן נראה שלפחות היה מתבקש בירור נוסף של העובדות בנוגע לתוקפו של חיקוק, במקום קביעה נחפזת שנותרת חקוקה עלי פסק דין ועלולה להטעות עוד רבים בעתיד.

43. גם בנוגע לשאלה האם התכנית חודרת למסדרון האקולוגי, דבר שנודעת לו חשיבות מיוחדת כאשר מדובר בצוואר בקבוק, מן הראוי היה, לעניות דעת המערערים, לוודא מה המצב המדויק לפני שנקבעות קביעות עובדתיות לכאורה. במיוחד, כאשר במקרה זה התנגדויות רט"ג והמערערת 5 (שהתנגדותה מצ"ב כנספח "4" לערעור) מדברות על כך בבירור, כלומר שאין המדובר במידע נסתר או קשה לפיענוח אלא בעובדות שמפורטות בהרחבה.

44. לכך שחלקה של התכנית – שבו ענייננו - מוגדר בתמ"א 35 כ"מרקם שמור משולב", יש השלכה ישירה על האופן בו נדרש להפעיל את שיקול הדעת התכנוני מכח סעיף 7.4 לתמ"א 35 העוסק במירקם זה והמחייב לשקול את הפיתוח המוצע גם לאור הצורך בשימור ערכי טבע ואי שינוי אופי האזור (שכזכור, מהווה חלק מרכזי ופגיע במיוחד במסדרון האקולוגי הארצי). ר' להלן הוראות 1 ו-2 לסעיף (אשר לא הובא במלואו בשל מגבלת מקום):

1. שקל מוסד תכנון את הפיתוח המוצע בהתחשב בצורך בשימור ערכי טבע, חקלאות, נוף, מורשת ורציפות השטחים הפתוחים, ובמגמה להבטיח פיתוח מוגבל במרכז הארץ ופיתוח נרחב יותר באזורי פריפריה.
2. אין בפיתוח שינוי מהותי של אופי האזור.

45. ואם נותר ספק בנוגע להתייחסות השונה לגמרי המתחייבת ביחס למירקם זה, באים דברי ההסבר בתמ"א 35, המגדירים מהי מטרתו של מרקם שמור משולב, והם ברורים ונחרצים - "לאחד ברצף ערכי טבע, חקלאות, נוף, התיישבות ומורשת תוך יצירת שדרה ירוקה מצפון לדרום וחיצים פתוחים לאורך ערוצי נחלים ראשיים במרכז. המרקם מיועד להשיג שילוב מרבי של הערכים המאפיינים עם פיתוח מוגבל במרכז בארץ ופיתוח זהיר באזורי

הפריפריה". אין ספק ששמירה על המשך תיפקודו של מסדרון אקולוגי היא מימוש מתחייב של מטרה זו, ובהתאם, כך ראוי ונדרש שתהיה ההתייחסות התכנונית לקטע הכביש הלא ארוך אך רב המשמעות בו אנו עוסקים.

ב- טעה כבוד בית משפט קמא בכך שלא נתן משקל מכריע לעמדת רשות הטבע והגנים בענין ההגנה על המסדרון האקולוגי בהיותה גוף מומחה מקצועי בשאלה שעל הפרק, וזאת תוך התעלמות מההלכות המחייבות בענין חשיבות שמירת הטבע, החובה לקחת בחשבון גם את האינטרסים של הדורות הבאים, ועקרון הזהירות המונעת.

על חשיבות שמירת הטבע והאינטרסים של הדורות הבאים

46. בפסק דין שניתן רק לאחרונה, ע"א 4354/22 פרופ' אלון טל נ' רותם אמפרט נגב (נבו 12.10.2023) (להלן: עניין טל) עומד בית המשפט העליון נרחבות על חשיבות הטבע והסביבה ושמירתם. כך מצוין בית המשפט, בס' 23:

"23. שמירה על הסביבה היא אינטרס ציבורי וחברתי ראשון במעלה. הצורך במתן הגנה אפקטיבית לאינטרס זה קיבל ביטוי נרחב בפסיקתו של בית המשפט העליון. ראוי, למשל, דברי הנשיא א' ברק:

'האדם הוא חלק מסביבתו. הוא מקיים עם סביבתו יחסי גומלין. הוא משפיע על סביבתו והוא מושפע ממנה. הקרקע, המים, האוויר הם היסודות לקיום האנושי. במסגרתם מנהלים הפרט והחברה את כל מעגל חייהם' (...). הם הבסיס לקיום הפיזי. הם הבסיס לקיום הרוחני. איכות החיים נקבעת על-פי איכות הסביבה. אם לא נשמור על הסביבה, הסביבה לא תשמור עלינו' (...).

רווחתם האישית של תושבי המדינה תלויה אפוא באופן משמעותי ביכולתה של החברה להגן על הסביבה ועל נכסי הטבע והנוף (...). על רקע זה, בעשורים האחרונים, הזכות לסביבה ראויה קנתה לה שביטתה בחוקותיהן של למעלה ממאה מדינות והוכרה כזכות אדם בשלל אמנות (...). בד בבד, בית משפט זה, כמו גם בתי משפט ברחבי העולם, הכירו כי במקרים מסוימים הפגיעה בסביבה עלולה אף לעלות כדי פגיעה בזכויות ובאינטרסים חוקתיים (...).

ההגנה על הסביבה הוכרה זה מכבר בפסיקתו של בית משפט זה אף בהיבט של שמירת הטבע על החי והצומח שבקרבו, במנותק מאינטרס אנושי ישיר – הגם שבאופן משני להגנה על האינטרסים האנושיים.

47. לצד העקרון הכללי המחייב הגנה על הטבע והסביבה, מודגשת שם חשיבות ההגנה עליהם למען הדורות הבאים:

"24. הגנה על הסביבה נדרשת גם, ואולי במיוחד, במבט צופה פני עתיד ולמען הדורות הבאים, 'מתוך הכרה והבנה כי משאבים מתכלים וכי שינויים שנעשים ביד אדם כיום, נותרים צרובים כחותם בנופי הארץ לעד' (...). החשיבה על הדורות הבאים היא בליבת עקרונות הפיתוח הבר-קיימא והצדק הבין-דורי, הניצבים ביסוד ההגנה המשפטית על הסביבה. בתמצית, עקרונות אלה נועדו להבטיח כי תנופת הפיתוח והבנייה בכל דור לא תפגע בתנאי המחיה של הדורות הבאים (...).

25. יבואר כי אינטרס הדורות הבאים הוכר זה מכבר בשיטת משפטנו, וכן בדין המשווה ובדין הבין-לאומי בהקשר הסביבתי (...).

26. אלא שלא פעם ההגנה על הסביבה כרוכה באתגרים משמעותיים למדי, למשל לנוכח הגידול הטבעי באוכלוסייה המחייב הרחבה בלתי פוסקת של השטחים הבנויים, סלילת כבישים, הקמת אזורי תעשייה ותעסוקה, וכיוצא באלה – שמעצם טיבם פוגעים במידה כזו או אחרת בטבע ובסביבה. ישראל היא מדינה קטנה בעלת משאבי טבע מצומצמים, שיש לשמור עליהם מכל משמר."

48. וההגנה על אלה היא גם תפקידו של בית המשפט (בסעיף 26 לפסה"ד):

"אף לבית המשפט נודע תפקיד משמעותי בקידום המודעות ובהגנה על משאבי הטבע והסביבה; וכבר צוין בפסיקה כי "יש לעשות כל מאמץ פרשני, במסגרת הנורמטיבית הנתונה, כדי לשמור על המשאבים המצומצמים מאוד של טבע ונוף" (...).

ההגנה על הטבע ושמירת זכויות הדורות הבאים מחייבת בין היתר יישום של עיקרון הזהירות המונעת

49. כפי שהובהר לעיל, בענייננו מדובר בסיכון גדול מאד כתוצאה מפגיעה במסדרון האקולוגי הארצי: סכנת ניתוק החיבור הטבעי בין דרום הארץ לצפונה שתוביל לפגיעה שעלולה להיות אנושה בשמירת הטבע בישראל. זוהי עמדתה של רטי"ג שהיא הגוף המומחה, בעל הניסיון והמוסמך. גם אם עמדה זו מוטלת בספק על ידי מי מהמשיבות (דבר שאין לו מקום לעמדת המערערות) הרי שלאור החשש לפגיעה כה מרחיקת לכת היה נדרש ליישם במקרה זה את עיקרון הזהירות המונעת, המחייב בנקיטת הגישה הזהירה והמחמירה יותר שתוביל לשמירת ערכי הטבע.

50. כבוד השופט דניאל פיש מציין בספרו: "עקרון הזהירות המונעת התפתח כרעיון אשר נועד למנוע סיכונים סביבתיים. בתמצית, מחייב העיקרון, כי קובעי מדיניות הנדרשים לקבל החלטה בנושא בו קיימים פערי מידע אודות השפעותיו והשלכותיו הסביבתיות יפעלו בזהירות ויחייבו את מי שמבקש לקיים את הפעילות להוכיח, כי אינה מזיקה לסביבה טרם אישורה" [ראו: דניאל פיש **דיני איכות הסביבה בישראל** עמ' 46 (מהדורה שנייה, 2014)].

51. גם בית המשפט העליון, בשבתו כבג"ץ התייחס לעיקרון הזהירות המונעת. כך מבהיר השופט מלצר בבג"ץ 466/07 ח"כ זהבה גלאון מר"צ-יחד נ' היועץ המשפטי לממשלה, סה(2) 44 (2012):

"34. עיקרון הזהירות המונעת הוא עיקרון חדש יחסית במשפט הציבורי, אך תוך מספר שנים הוא הפך ובצדק – בתמיכת משפטנים ליברליים ופסיקה – לאחד העקרונות החשובים במספר תחומים כמו: איכות הסביבה... ועוד.

ביישומו של כלל זה בתחומים שבהם הוא כבר הוכר – עקרון הזהירות המונעת נועד להתמודד עם הקושי שבפער בין הידע הקיים בזמן נתון, לבין הנזק הפוטנציאלי האדיר והלא ודאי שעלול להיגרם מפעילות כלשהי, אם לא ינקטו לגביה אמצעי זהירות ראויים. העיקרון מאפשר לרשות (המחוקקת או המבצעת) לנקוט בצעדים שתכליתם מניעת הקטסטרופה, וזאת כאשר נשקף איום משמעותי לנזק נרחב בלתי הפיך, אפילו הוא בהסתברות נמוכה וגם כאשר אין ודאות מדעית מוכחת שהנזק אכן יתממש". (...)

העיקרון נוסח משפטית לראשונה בצורה אוניברסאלית ב-1992 בהצהרת ריו על שינויי האקלים, שקראה כך:

"Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation."

52. בית המשפט חזר על עקרון זה רק לאחרונה, בעניין טל שלעיל. בפסקה 49 לפסה"ד, שם קובע בית המשפט כי: "הכרה בעוולות הנטענות כמתמשכות אף עולה בקנה אחד עם עקרון 'הזהירות המונעת'. לפי עקרון זה, במקרים שבהם שורת אי ודאות ביחס לאפשרות קרות הנזק, אך תוחלת הנזק גבוהה, קמה חובה לנקוט בצעדים למניעתו. העקרון עוגן בדין הישראלי בסוגיות הנוגעות בעיקר לביטחון המדינה ולמפגעים סביבתיים... לעקרון זה נודע משנה חשיבות במניעת נזקים סביבתיים, וכן בהתמודדות עם הקושי בהוכחתם:

"הגישה המקובלת לשמירת איכות הסביבה אינה מתמקדת במקרים שבהם הנזק כבר נגרם [...אלא] מודגשת בעיקר מניעת הנזק. זהו לב לבו של העיקרון המנחה המקובל, עקרון 'ההתראה המוקדמת' (precautionary principle) שנועד להקדים את התרופה למכה. כדי למנוע את הפגיעה, יש להתמודד עם הירידה באיכות הסביבה עוד לפני שקיימת אפשרות להראות סכנה מוחשית וממשית" (מרשה גלפי "ההצדקה העקרונית לכינון זכות חוקתית לאיכות סביבה ראויה בישראל" מאזני משפט ה 203, 199 (תשס"ו)).

רשות הטבע והגנים היא הגוף השלטוני המומחה ואף האמון סטטוטורית על שמירת המסדרונות האקולוגיים

53. כפי שצוין לעיל, בהתאם לעמדת רט"ג, אשר הובאה במכתבה מיום 7.7.2022 (ראו **נספח ג'** לתשובת המערערת 5, נספח 9): "על מנת שלא תיווצר חסימה בצוואר הבקבוק, יש לייצר 10 עד 15 מעברים ברוחב 10 מטרים **לפחות** או לחילופין מעבר עילי ברוחב דומה, על מנת לתת מענה סביר לבעלי חיים צמודי מצע, הנעים על פני הקרקע. **כל פתרון אחר שלא מותיר מעבר רחב ומספק לחצות את כביש 5503 למעשה פוגע פגיעה אנושה בשמירת הטבע בישראל בכך שהוא מנתק את דרום הארץ מצפונה**". ויובהר, רט"ג ציינה שהפתרון שמוצג על ידה **הינו פתרון מינימאלי**. אולם בפועל, חרף עמדה מקצועית זו, קיבלו המשיבות 1-2 החלטה שונה, לפיה המעבר הראשי בצוואר הבקבוק של המסדרון האקולוגי יורכב מ-5 **מפתחים ברוחב של 10 מטרים** ובגובה של 4 מטרים בנקודה הנמוכה ביותר.

54. בס' 94 לפסה"ד קמא ישנם שני נימוקים לכאורה לדחית עמדת רט"ג – האחד, שאינטרס שמירת הסביבה אינו היחיד שיש להתחשב בו, אך זאת בלי לציין מהו בכלל האינטרס הנגדי במקרה זה, והשני, שהמשיבה 2 בחנה ומצאה שיש קושי טכני לבצע את המעברים המוצעים. ואולם, מעבר לאמירה כוללת זו אין בפרוטוקול המשיבה 2 (נספח 6) כל הסבר ממשי מהו הקושי הזה ולמה לא ניתן להתגבר עליו (למשל, לבחון מעבר עילי במקום מעברים תחתיים), ונראה שמדובר באמירה ריקה.

55. ואולם, אף אם היו נימוקים רציניים המקשים על קבלת עמדת רט"ג, עדיין המשקל שצריך לייחס לעמדה זו מכריע, גם לאור מומחיותה אך גם לאור מעמדה מכח החוק בנושאי שמירת טבע.

56. בנוגע למעמד אשר יש לייחס לעמדתו של גוף מקצועי מומחה, נקבע בבג"ץ 6732/20 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת (נבו 01.03.2021), בעמ' 50) כי אין להתעלם מעמדתו של גוף מקצועי בתחום בו אמורה להתקבל החלטה, גם כאשר לגוף זה אין מעמד חוקי מחייב כלשהו - "אכן, משרד הבריאות, כגוף שאמור לנווט ולקבל את ההחלטות המקצועיות, אינו מחויב לעמדת איגוד רופאי בריאות הציבור, אולם קשה להלום התעלמות מדעתו של גורם המייצג את דעתם של אנשי המקצוע בתחום (...). כך, לדוגמה, קשה להלום כי חוזר של מנכ"ל משרד הבריאות בענייני מיילדות, יתעלם או ינחה את הציבור בניגוד לעמדת האיגוד הישראלי למיילדות וגניקולוגיה". ואנו נוסיף, בדרך של קל וחומר, שאם כך ביחס לעמדתו של גוף מקצועי וולונטרי, על אחת כמה וכמה צריך להיות כך ביחס לעמדתו המקצועית בנושא מורכב, של גוף שיש לו מעמד סטטוטורי ביחס לנושא הנדון.

57. מעמדה הסטטוטורי של רט"ג נקבע בס' 6 לחוק גנים לאומיים, שם מפורטים תפקידי הרשות אשר אחד מהם הוא "לשמר ולשקם ערכי טבע בשמורות טבע ובגנים לאומיים ומחוצה להם". בהמשך, סעיף 7 לחוק גנים לאומיים מבהיר שסמכות של רט"ג חלה לא רק בשטחי שמורות הטבע והגנים, אלא בכל שטח שבו מצויים ערכי הטבע: "הרשות רשאית לעשות, בהתאם לכל דין, בשטחים שבאחריותה לפי חוק זה, וכן לגבי ערכי הטבע, כל פעולה הדרושה למילוי תפקידיה...". כקבוע בחוק, לא ניתן לפגוע בערכי טבע מוגנים, אלא באישור רט"ג. סמכויות אלו של רט"ג, בכל השטחים שבהם קיימים ערכי טבע, מתיישבים עם הוראת ס' 10.1 לתמ"א 35, בו נדרשת חוות דעתה של רט"ג, במקרים שבהם חלה התכנית על שטחים שמוגדרים כ"בעלי רגישות נופית-סביבתית גבוהה"- כפי שזה בענייננו. כלומר, רט"ג אינה גוף מתנגד רגיל במקרה זה, אלא גוף מייעץ בעל מעמד סטטוטורי מחייב.

58. כאמור, החוק מסמיך את רט"ג לשמור ולשקם על ערכי טבע בשמורות, גנים וגם מחוצה להן. הסמכה זו מובילה לכך שבכל מקרה של פגיעה אפשרית צפויה בערכי טבע, כפי שמהווה הפגיעה במסדרון אקולוגי, ודאי בצוואר בקבוק, חייבים לקבל מראש את אישורה בפועל של רט"ג כגורם בעל הסמכות החוקית בנוגע לכך. משמעות הדברים היא שודאי לא ניתן להתעלם מעמדתה כך סתם כפי שנעשה בענייננו.

59. וראוי לציין בהקשר זה את דברי רט"ג עצמה במכתבה מיום 6.6.2023 - נספח ו' לתשובת המערערת 5 לעתירה:

חסימה במקום אחד של מערכת המסדרונות האקולוגיים הארצית עלולה לגרום לנזק בל יסוער לשמירת הטבע בישראל בעתיד. ההגנה על קיום מערכת המסדרונות השלמה היא אינטרס לאומי של המדינה, ויש להבטיח את המשך קיומה גם למען הדורות הבאים.

הפגיעה במסדרונות אקולוגיים בכלל, והחשש מחסימתו של צוואר בקבוק במיוחד, עלולים לפגוע בקשר בין שטחי גנים לאומיים ושמורות טבע, שרט"ג מופקדת על הגנתם וניהולם מכוח חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998 (להלן: "חוק גנים ושמורות"). כמו כן, הדבר עלול לפגוע במינים מוגנים, שרט"ג מופקדת על הגנתם מכוח חוק גנים ושמורות ומכוח החוק להגנת חית הבר, התשט"ו-1955. כלומר, זהו נושא שבליבת הסמכות החוקית של פעילות רט"ג.

ובהמשך:

לפיכך, כאשר מדובר בצפי לפגיעה ממשית במסדרון אקולוגי, העולה כדי חשש לעצם המשך קיומו, יש לקבל את עמדתה המקצועית של רט"ג בנוגע לשאלה מהן דרישות המינימום התכנוניות שיש לקיים כדי להבטיח את המשך תפקוד המסדרון באותו מקום.

יובהר כי אין תחליף לידע והניסיון שנצברו ברט"ג, אצל המחלקה המדעית שלה, ואנשי השטח והאקולוגים הפועלים במסגרתה. יידע זה מבוסס על עבודת שטח רבה וכן שותפות במחקרים שונים עם מוסדות אקדמיים וכן לזו של מחקרים נוספים.

לכן במקרה כזה, ממש כמו במקרה בו משרד הבריאות קובע כי צפויה סכנה בריאותית מפרויקט מסוים, אין מקום להתעלמות תכנונית מהמסקנות המקצועיות שאינן בתחום ההתמחות של מוסד התכנון, ויש לתת את המשקל הראוי לעמדת המומחה המקצועי מטעם המדינה.

60. אז לסיכום - התעלמות מעמדת גוף מקצועי, במיוחד שמדובר בגוף מקצועי אובייקטיבי בעל מעמד סטטוטורי שהוקם במיוחד לשם שמירה ושיקום ערכי הטבע בישראל - צריכה להיעשות במקרים חריגים בלבד ומטעמים משמעותיים במיוחד המצדיקים זאת. זה ודאי לא מה שהיה בענייננו, בו נדרש היה לפעול אחרת, ואשר כך מתבקש כבוד בית המשפט להורות טרם קיום הליך התנגדויות חוזר ביחס למיקטע הכביש נשוא הליך זה.



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 78696-01-23 לביא ואח' נ' הועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור ולפיתוח מוטה תחבורה ציבורית ואח'

תיק חיצוני:

לפני כבוד השופטת חנה קיציס

עותרים

1. הדר לביא
2. פינחס כהנא
3. יעל סער
4. אושרה ולדמן
- ע"י ב"כ עוה"ד עומר קריסטל

נגד

משיבים

1. הועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור ולפיתוח מוטה תחבורה ציבורית
2. ועדת המשנה להתנגדויות של הועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור ולפיתוח מוטה תחבורה ציבורית
3. רשות מקרקעי ישראל
- ע"י ב"כ עוה"ד אורי קידר וגלי גפן
4. עיריית כפר סבא ע"י ב"כ עוה"ד בתיה בראף
5. אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה ע"י ב"כ עוה"ד אלי בן ארי ואורטל סנקר

פסק דין

- 1 עתירה בעניין תכנית מועדפת לדיור 1088 "כפר סבא צפון - שכונת המוביל". תכנית זו מייעדת
- 2 שטחים להקמת יחידות דיור, אזורי תעסוקה ומסחר, שטחים ציבוריים פתוחים ומבני ציבור.
- 3 התכנית אושרה בהחלטה של הועדה לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור מיום 18.12.2022,
- 4 לאחר שוועדת המשנה שלה בחנה את המלצותיו של החוקר שמונה לשמיעת ההתנגדויות לתכנית,
- 5 ומצאה לקבל חלק מהן. העותרים מבקשים להורות על ביטול התכנית ועל ביטול ההחלטות שבבסיס
- 6 אישור התכנית או לחלופין להורות על דיון נוסף בה.

רקע

1. ב-15.1.2018 החליטה ועדת השרים לענייני תכנון, בניה במקרקעין ודיור להכריז על אזור כפר
- 2 סבא צפון כמתחם מועדף לדיור מכוח סעיף 3 בחוק לקידום הבניה במתחמים מועדפים לדיור
- 3 (הוראת שעה), התשע"ד-2014 (להלן: **החוק** או **חוק הותמ"ל**). ב-30.12.2018 ההכרזה קיבלה
- 4 תוקף של החלטת ממשלה.
5. המשיבה 3, רשות מקרקעי ישראל (להלן: **רמ"י**), היא יוזמת תכנית תמ"ל 1088 (להלן: **התכנית**). שטח התכנית הוא כ-754 דונם בחלקה הצפון מזרחי של כפר סבא. שטח התכנית



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 23-01-78696 לביא ואח' נ' הועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור ולפיתוח מוטה תחבורה ציבורית ואח'

תיק חיצוני:

- 1 צמוד מצפון לשכונת כפר סבא הצעירה ו"בית נוף", ממזרח למושב צופית וממערב לשכונת
- 2 קפלן. כביש רוחב 5503 תוחם את השכונה מצפון.
- 3 . התכנית מייעדת שטחים ליחידות דיור (כ-3,660 יח"ד) מתוכן 270 דיוריות (יחידה נפרדת כחלק
- 4 מיחידות דיור גדולות) לדיור מוגן (330 יח"ד) לתעסוקה (כ-58,000 מ"ר) ולמסחר (כ-23,000
- 5 מ"ר). בנוסף מייעדת התכנית שטחים למוסדות ציבור ולשטחים ירוקים.
- 6 .4 ב-29.12.2021 התקיים דיון בוועדה הארצית לתכנון ובניה של מתחמים מועדפים לדיור (להלן: **הותמ"ל**) וזו אישרה להפקיד את התכנית בכפוף לתיקונים שונים. התכנית הופקדה בחודש
- 7 אפריל 2022.
- 8
- 9 .5 לתכנית הוגשו 28 התנגדויות, שנשמעו בפני חוקר שמונה לעניין.
- 10 .6 ב-18.12.2022 התקיים דיון בוועדת המשנה להתנגדויות (המשיבה 2) וזו המליצה לותמ"ל
- 11 לאשר את המלצות החוקר ואת התכנית בכפוף למספר שינויים. באותו יום דנה הותמ"ל
- 12 בתכנית ואישרה אותה בכפוף למספר תיקונים.
- 13 .7 ב-28.12.2022 פורסמה התכנית ברשומות. העתירה הוגשה ב-31.1.2023.
- 14 הצדדים לעתירה
- 15 .8 העותרים 1-3 הם חברי מועצת העיר כפר סבא מטעם סיעת "כפר סבא מתקדמת", חברי הוועדה
- 16 המקומית לתכנון ובניה וחברים בוועדות משנה. העותרת 4 היא תושבת העיר כפר סבא.
- 17 .9 משיבות 1 ו-2, הותמ"ל ו-ועדת המשנה, הן ועדות תכנון אשר הוקמו לפי חוק הותמ"ל. משיבה
- 18 3 רמ"י היא יוזמת התכנית, משיבה 4 היא עיריית כפר סבא (להלן: **העירייה**), בתחומה כלול
- 19 שטח התכנית. משיבה 5 היא עמותת אדם טבע ודין (להלן: **העמותה**), אשר הגישה התנגדות
- 20 לתכנית.
- 21 תמצית טענות העותרים
- 22 .10 התכנית משתרעת בשטח בו חלות נורמות תכנוניות כלל-ארציות, בעל רגישות ארצית, כלל
- 23 אזורית ועירונית. התכנית אושרה שלא כדין בהליכים פגומים. הליך אישור התכנית היה לקוי
- 24 ונפלו בו פגמים רבים, לא נבדקו ונשקלו חלופות; נפגעה זכות הטעון וההתנגדות של
- 25 המתנגדים; התכנית מהווה חריגה קיצונית ממתחם הסבירות.
- 26 .11 התכנית פוגעת פגיעה קשה וחריגה בהיקפה בציבור, פגיעה שיש לה השלכות כלכליות,
- 27 חברתיות, סביבתיות ואקולוגיות. התכנית עומדת בסתירה לעקרונות התכנון האסטרטגי של
- 28 העיר שנקבעו בתכנית המתאר שלה.





בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 23-01-78696 לביא ואח' נ' הועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדירור ולפיתוח מוטה תחבורה ציבורית ואח'

תיק חיצוני:

12. התכנית עומדת בסתירה להוראות תמ"א 35 (פורסמה למתן תוקף ב"פ 5475 מיום 27.12.2005), בין היתר מאחר שמימוש התכנית יביא לטשטוש החיץ הירוק ולזליגת העיר לשטחי מועצת דרום השרון.
13. התכנית סותרת גם את הוראות תמ"מ 3 שינוי מס' 21 (להלן: **תמ"מ 21/3**). תכנון תכנית לשכונה פרברית בשטחים חקלאיים מחוץ לשטח השיפוט של כפר סבא, על ידי הותמ"ל עוקף את התכנון המחוזי המקודם על ידי הוועדה המחוזית. ניתן להגדיל את מספר יחידות הדירור בעיר כפר סבא באמצעות העצמת זכויות הבניה במתחם בן יהודה צפון ובאזורים נוספים בגבולות הפיתוח שנקבעו בתמ"מ 21/3.
14. התכנית סותרת או פוגעת גם בתכניות מופקדות, תכנית 405-0412890 (להלן: **תכנית המתאר הכוללנית**) שפורסמה להפקדה ביום 6.2.2017 ושלאחר הדיון בהתנגדויות לה הוחלט להגדיל הגדלה ניכרת את מספר יחידות הדירור המתכוננות בה; תכנית תמ"מ 21/3 שינוי מס' 50 - קביעת הוראות למסדרון אקולוגי.
15. התכנית מתבססת על הכרזה שאינה עדכנית, שכן בחודש יולי 2021 תוקן חוק הותמ"ל (תיקון מס' 7) הקובע כי קרקע תוכרז כמתחם מועדף אם הבניה בה מיועדת לאוכלוסייה חרדית או ערבית, או למתחמי פינוי בינוי. התכנית אינה עונה להוראות התיקון.
16. מימוש התכנית והשקעת משאבים בה, עלולים לפגוע בתוכניות להתחדשות עירונית והצמיחה העירונית המתוכננת.
17. הכרזת התכנית כמתחם מועדף לדירור נעשתה תוך הדרת תושבי העיר ונבחרי הציבור בה. בכך נפגעה זכות הטיעון וההתנגדות המוקנית לציבור.
18. בשלב אישור התכנית שונה באופן מהותי הנספח הפרוגרמטי ושונה בסיס ההנחות הדמוגרפיות. כל זאת ללא פרסום מראש ובלא מתן זכות התנגדות כדין ובניגוד להוראות סעיף 106(ב) לחוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965 (להלן: **חוק התכנון והבניה**).
19. התכנית מבוססת על תשתית עובדתית לקויה בתחום התחבורה.
20. התכנית מאפשרת פיצול דירות בבנייה רוויה שתביא לתוספת של יח"ד קטנות. תוספת זו תעמיס על תשתיות השכונה המתוכננת.
21. התכנית תגרום לפגיעה סביבתית חמורה, בין השאר במסדרון האקולוגי הארצי.
22. יש לבטל את החלטות המשיבות 1-2 מיום 18.12.2022 לאישור התכנית, או להורות להן לדון מחדש בתכנית ולבחון חלופה להעצמת זכויות ופיתוח בגבולות תמ"מ 21/3 ובהתאמה לגבולות הפיתוח שנקבעו במסגרת תכנית המתאר הכוללנית לעיר כפר סבא; לחילופין, על המשיבה 1



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 23-01-78696 לביא ואח' נ' הועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור ולפיתוח מוטה תחבורה ציבורית ואח'

תיק חיצוני:

1 להעביר את הדיון בתכנית אל הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, שתדון בתכנית לפי הוראות חוק
2 התכנון והבניה.

3 **תמצית טענות המשיבות 3-1**

4 23. ההחלטה לאשר את התכנית התקבלה לאחר הליך תכנוני סדור; מונה חוקר לדון בהתנגדויות
5 לתכנית, החוקר שמע את המתנגדים והגיש דו"ח מפורט. המלצות החוקר הובאו בפני ועדת
6 המשנה להתנגדויות ובפני מליאת הוועדה.

7 24. החוקר בחן את טענות המתנגדים שהתכנית סותרת תוכניות מאושרת (תמ"א 35, תמ"מ 21/3)
8 ודחה אותן. גם הטענות שהתכנית סותרת את התוכניות המופקדות (התכנית הכוללנית ותכנית
9 תמ"מ 50/21/3) נבדקו ונדחו. לא נפלה טעות במסקנות החוקר.

10 25. הליכי התכנון בכפר סבא הוצגו בפני הותמ"ל ונמצא כי הליכים אלו מקודמים באופן איטי
11 ואינם נותנים מענה לצרכי העיר. החוקר בחן גם את נושא ההתחדשות העירונית והתייחס לכך
12 בהמלצותיו. התכנית נועדה לתת מענה למחסור הקיים ביח"ד בטווח הקצר. מגמות תכנון
13 נוספות יתממשו רק בטווח הארוך.

14 26. לתכנית נלווה מסמך סביבתי מקיף ובכך ניתן מענה לדרישה להגשת נספח סביבתי.

15 27. נספח הפרוגרמה, מגדיר את צפי האוכלוסייה במתחם התכנון. זהו מסמך מנחה שמשמש
16 אומדן בלבד במטרה לקבוע את שטחי הציבור. נספח הפרוגרמה עודכן בהתאם להחלטת
17 הותמ"ל ועל פי מספר יחידות הדיור שנקבעו בתכנית.

18 28. התכנית אושרה וקודמה עוד בטרם אושר תיקון 7 לחוק הותמ"ל. ההכרזה על מתחם כפר סבא
19 צפון כמתחם מועדף לדיור נעשתה בהתאם לחוק שהיה תקף אז ותיקון מס' 7 אינו פוגע
20 בחוקיות ההכרזות שהתקבלו קודם לכן.

21 29. במסגרת התכנית אושרו לכל היותר כ-270 דיוריות (יחידת דיור נפרדת בתוך יחידה קיימת)
22 שהן 7% מכלל יחידות הדיור שבתכנית. מדובר בתוספת חשובה והכרחית למצבים הנובעים
23 מכורח המציאות, אך השפעתן על היקף השימושים זניחה. אין בסיס משפטי לטענת העותרים
24 שיש לעגן תוספת של יחידות כאלו בחקיקה ראשית.

25 30. התכנית אינה פוגעת בהליכי התחדשות עירונית אלא מקדמת אותם. התכנית קודמה בראיה
26 שהשכונה שתבנה תהווה עוגן להליכי התחדשות בשכונות סמוכות.

27 31. אין להתנות את התכנית בביצוע פתרונות תחבורה וחינוך. הוראות התכנית קובעות בין השאר
28 כי המגורים יבוצעו בד בבד עם ביצוע מערכות התשתית הנדרשות (תחבורה וחינוך). הוראה זו
29 מעניקה גמישות ביצועית לתכנית ומאפשרת את קיומה.





בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 78696-01-23 לביא ואח' נ' הועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור ולפיתוח מוטה תחבורה ציבורית ואח'

תיק חיצוני:

- 1 32. ניתנה לעותרים זכות טיעון מלאה; ביום 18.10.2021 התקיים דיון "שולחן עגול" אליו הוזמנו
2 הן חברי הוועדה והן נציגי גופים נוספים הנוגעים לעניין. במסגרת הדיון השתתפו ונשמעו, בין
3 היתר, נציגי העירייה ותושביה וכן נציגי מועצה אזורית דרום השרון, מושב צופית וקיבוץ ניר
4 אליהו.
- 5 33. לא היה מקום לצרף את העמותה כמשיבה לעתירה. היא אינה בבחינת "רשות אחרת הנוגעת
6 בדבר" ואינה בגדר מי שעלול להיפגע מקבלת העתירה. המעמד המיוחד של העמותה להגיש
7 התנגדויות לתכניות, אינו שיקול רלוונטי בקשר לתוכניות מועדפות לדיור, שבהן לכל אדם
8 עומדת האפשרות להתנגד לתכנית. צירופה של המשיבה נועד לצורך הרחבה וביסוס של העתירה
9 ואין מקום לתת יד לדרך התנהלות זו.
- 10 **תמצית טענות העירייה**
- 11 34. התכנית חיונית לעיר כפר סבא. העיר זקוקה לפתרונות דיור באופן מידי, לאחר שמוצו עתודות
12 הקרקעות הפנויות בתחומה. מתחמי התחדשות עירונית המאושרים ועתודות התכנון אינם
13 מספקים את הביקוש.
- 14 35. זכות הטיעון של העותרים לא נפגעה. העירייה קיימה הליך של "שולחן עגול", בו נשמעו תושבים
15 רבים ודעתם אף הוטמעה במסמך ההתנגדות לתכנית, שהגישה אדריכלית העיר.
- 16 36. מוסדות התכנון קיימו את דרישות הדין. העירייה פעלה בשיתוף פעולה עם המשיבות 1-2 ועם
17 יוזמת התכנית. אין יסוד לטענת העותרים שלא נערכה התייעצות עם הרשות המקומית.
- 18 37. התכנית אינה סותרת את התכנית הכוללת, שהיא תכנית מופקדת. התכנית הכוללת
19 מתחשבת בהוראות התכנית ושתי התוכניות מקודמות בסינכרון מלא.
- 20 38. ההתחדשות העירונית היא תהליך חשוב אך היא אינה נותנת מענה מספק לצורך ביחידות דיור
21 נוספות.
- 22 39. התכנית אינה פוגעת בשטחים פתוחים. המדובר בשטחים המוגדרים כשטחים לפיתוח עירוני.
23 התכנית מייצרת מרחב אורבאני מודרני ויעיל המתחשב בחלקות החקלאיות. המשיבה 1 הייתה
24 ערה לצורך לאזן בין השיקולים השונים ופעלה בהתאם לכך.
- 25 40. טענות העותרים לפגיעה במסדרון האקולוגי נבחנו, החוקר המליץ לשפר את המעבר האקולוגי
26 והותמ"ל קיבלה המלצה זו.
- 27 41. המלצות החוקר בעניין מספר הדיוריות מאוזנת ונכונה ואין להתערב בה. כך גם באשר
28 להמלצתו בעניין שלביות התכנית.
- 29



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 23-01-78696 לביא ואח' נ' הועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור ולפיתוח מוטה תחבורה ציבורית ואח'

תיק חיצוני:

תמצית טענות העמותה

- 1
- 2 42. העמותה היא גוף בלתי תלוי, שקמה במטרה לקדם את ההגנה על הסביבה בישראל. מעמדה
- 3 כמגנה על הסביבה הוכר בשורת חוקים והיא אף נמנית על הגופים הנמנים בסעיף 100 לחוק
- 4 התכנון והבניה.
- 5 43. מעמדה המיוחד כבעלת ידע ומומחיות בתחום הסביבה, לצד מעורבותה בהליכים תכנוניים
- 6 שקדמו להגשת העתירה מצדיקים את צרופה כמשיבה לעתירה. מאחר שהעותרים צרפו אותה
- 7 כמשיבה לעתירה היא נמנעה מלהגיש עתירה נפרדת.
- 8 44. תיקון 1 לתמ"א 35, קבע את הנורמה בדבר הגנה על המסדרונות האקולוגיים בישראל. משמעות
- 9 ההוראה היא שחלה חובה להבטיח שהמסדרון האקולוגי ימשיך להתקיים באופן רציף. אישורה
- 10 של התכנית מהווה שגגה תכנונית גדולה. התכנית חודרת לתחומו של המסדרון האקולוגי
- 11 הארצי ופוגעת בו.
- 12 45. המצב הנוכחי כיום מאפשר מעבר של חיות בר וכן זרעים ומאביקים, לאורכו של המסדרון
- 13 האקולוגי. ההצעה בתכנית להרחיב את רוחב כביש 5503 משני נתיבים הקיימים כיום לארבעה
- 14 נתיבים, ישנה את המצב הקיים ויפגע בסביבה.

דיון ומסקנות

הליכי התכנון

- 17 46. חוק הותמ"ל נחקק כהוראת שעה המאפשרת הסדרים מיוחדים לתכנון מתחמים מועדפים
- 18 לדיור. בסעיף 1 לחוק נקבע כי מטרתו להשיג, בין היתר, הגדלה מהירה של היצע יחידות
- 19 הדיור ויצירת היצע של יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך. החוק קבע הליכי תכנון
- 20 מיוחדים לקידום תוכניות מועדפות לדיור וכלל הקמת מוסד תכנון ברמה הארצית -
- 21 הותמ"ל.
- 22 ניתן להגיש תכנית לאישור הותמ"ל לאחר שוועדת שרים יעודית הכריזה על שטח התכנית כעל
- 23 מתחם מועדף לדיור. מדובר בהליך דו שלבי. בשלב הראשון, יכריזו הממשלה או קבינט הדיור
- 24 על מתחם מועדף לדיור בהתאם להוראת סעיף 3 לחוק הותמ"ל, בשלב השני, לאחר ההכרזה על
- 25 מתחם מועדף לדיור, תקודם תכנית מפורטת באותו המתחם (סעיף 5 בחוק הותמ"ל).
- 26 47. ב-15.1.2018 החליטה ועדת השרים לענייני תכנון, בנייה, מקרקעין ודיור להכריז בהתאם לחוק
- 27 הותמ"ל על כפר סבא צפון כמתחם מועדף לדיור. ההכרזה קיבלה תוקף של החלטת ממשלה
- 28 ביום 30.12.2018 (החלטת ממשלה 3495 דר/175) ושלאחריה החל הליך קידומה של התכנית
- 29 בותמ"ל.



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 23-01-78696 לביא ואח' נ' הועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור ולפיתוח מוטה תחבורה ציבורית ואח'

תיק חיצוני:

- 1 48. ב-29.12.2021 התקיים דיון בתכנית במליאת הותמ"ל והוחלט על הפקדת התכנית בכפוף
2 לתיקונים שונים, התכנית הופקדה במהלך חודש אפריל 2022.
- 3 49. לתכנית הוגשו 28 התנגדויות מטעם גופים שונים ותושבים, בכלל אלו התנגדות העותרים
4 והתנגדות העמותה. הותמ"ל מינתה את החוקר, מר אדיב נקאש אדריכל ומתכנן ערים (להלן:
5 החוקר), לשמיעת ההתנגדויות, בהתאם לסעיף 19 בחוק הותמ"ל. החוקר שמע את ההתנגדויות
6 בחודש יולי 2022, והגיש את המלצותיו, במסגרת דו"ח מפורט (להלן: דו"ח החוקר).
- 7 50. ב-18.12.2022, התקיים דיון בהתנגדויות בפני ועדת המשנה להתנגדויות של הותמ"ל (ישיבה
8 מס' 116). בתום הדיון החליטה ועדת המשנה להמליץ למליאת הוועדה לאמץ את המלצות
9 החוקר ולאשר את התכנית, בכפוף למספר תיקונים. בהמשך אותו יום התקיים דיון במליאת
10 הוועדה (ישיבה מס' 186) בתום הדיון החליטה הותמ"ל לאמץ את המלצת ועדת המשנה ולאשר
11 את התכנית, בכפוף לתיקונים טכניים בהנחיית מתכנתת הוועדה.
- 12 51. ב-26.12.2022 פורסמה התכנית למתן תוקף באתר האינטרנט של ועדת התכנון; ב-28.12.2022
13 פורסמה התכנית למתן תוקף ברשומות (י"פ 11004) וב-30.12.2022 פורסמה התכנית למתן
14 תוקף בעיתונות.
- 15 היקף ההתערבות בהחלטות הותמ"ל
- 16 52. את החלטות הותמ"ל יש לבחון על פי כללי המשפט המנהלי ועל פי עילות ההתערבות שנקבעו
17 בהם. על דרך הכלל בית המשפט אינו מתערב בהחלטה מקצועית של גופי התכנון ואינו ממיר
18 את שיקול דעתה של הרשות התכנונית בשיקול דעתו אלא אם הוכח קיומו של פגם משפטי
19 בהליך קבלת החלטות, או שהחלטה לוקה בחוסר סבירות קיצוני (בג"ץ 5974/17 המועצה
20 לשימור אתרי מורשת בישראל נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה, פסקה 19 (23.1.2019)).
- 21 53. את תקינות החלטות הותמ"ל יש לבחון בשלושה מישורים: מישור הסמכות, מישור ההליך
22 ומישור שיקול הדעת: "במישור הסמכות יש להקפיד כי התכנון נעשה על פי התנאים
23 והסמכויות שהוענקו לממשלה ולותמ"ל בחוק הותמ"ל; במישור ההליך יש לעמוד על כך כי
24 שלבי התכנון הקבועים בחוק התקיימו כדיון; ובמישור שיקול הדעת יש לתת את הדעת לאיזון
25 בין השיקולים השונים שביסוד החלטה, ובפרט, בין החשש במסלול המזורז, לבין הצורך
26 באישור התכנית בפרקי זמן קצרים לשם הגדלת היצע הדירות" (עע"מ 29/20 הוועדה
27 המקומית לתכנון ולבניה נתיבות נ' מועצה מקומית שדות נגב, פסקה 21 (26.11.2020)).
- 28 על רקע דברים אלו אבחן את טענות העותרים והעמותה.
- 29
- 30



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 23-01-78696 לביא ואח' נ' הועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור ולפיתוח מוטה תחבורה ציבורית ואח'

תיק חיצוני:

- 1 התכנית אינה סותרת את הוראות תמ"א 35
- 2 54. סעיף 8 בחוק קובע כי הותמ"ל לא תאשר תכנית בסטייה מהוראות תמ"א 35. העותרים טוענים
- 3 שהוראות התכנית סותרות את הוראות תמ"א 35. לטענתם, התכנית פוגעת פגיעה לא מידתית
- 4 בשטחים פתוחים ובחיץ הפתוח שבין ישוב כפרי בעל מרקם עירוני לבין שטח עירוני. עוד הם
- 5 טוענים שהמשיבות 1-2 לא שקלו את האפשרות למצות את הליכי הפיתוח הקיימים ואת אלו
- 6 המתוכננים, כמו כן הן לא שקלו את הליכי ההתחדשות העירונית.
- 7 55. החוקר בחן טענות אלו ודחה אותן (עמ' 8 לדו"ח החוקר):
- 8 "סתירת תמ"א 35 - לדחות את הטענות בדבר סתירת תמ"א 35 (שינוי אופי המושבים,
- 9 התחדשות עירונית, מניעת פרבור, צמידות דופן, שמירת חיץ והקצאת שטח פתוח מיוחד).
- 10 תמ"א 35, אשר אושרה על ידי ממשלת ישראל בשנת 2005, ביקשה להכווין את אופי
- 11 הפיתוח העירוני בישראל, תוך הגבלתו לתחומים מוגדרים המכונים "מרקם עירוני",
- 12 וזאת במטרה למנוע זחילה עירונית וחסור השטחים הפתוחים בישראל. כמדינה קטנה
- 13 החווה גידול אוכלוסייה משמעותי, מדיניות התכנון השכילה להבין כי ללא הגדלת
- 14 הצפיפות העירונית ותיחום גבולות התפתחותה, לא ניתן יהיה לספק פתרונות דיור
- 15 לתושביה העתידיים למדינת ישראל. התכנית בקשה לייצר איזון בין צרכי הפיתוח והרצון
- 16 של לשמור עתודות קרקע פתוחות, בשל ערכיותן הרבה בהווה ובעתיד. לא בכדי, הותמ"ל
- 17 שהוקמה במטרה לספק פתרונות דיור מהירים כמענה למשבר הדיור הלאומי, הוכפפה
- 18 לתמ"א 35 וחויבה לעמוד בעקרונותיה. ואכן השתכנעתי כי התכנית עומדת בהוראותיה
- 19 המחייבות של תמ"א 35..."
- 20 56. תמ"א 35 נועדה לכוון את הפיתוח למרקמים העירוניים. כפי שיפורט להלן העותרים לא הוכיחו
- 21 שנפלה טעות במסקנות החוקר שאין סתירה בין שתי התכניות, ושהתכנית הנדונה שומרת על
- 22 עקרונות התכנון של תמ"א 35: יצירת רצף של שטחים פתוחים, חיץ של מרחב פתוח,
- 23 והתחשבות בהליכי התחדשות עירונית.
- 24 **הוראות סעיפים 6, 7, 10 ו-11 בתמ"א 35**
- 25 57. העותרים מפנים לסעיף 6.2 לתמ"א 35 הקובע שיש לשמור על רצף השטחים הפתוחים בתחום
- 26 התכנית ובסביבתה ושתוספת הפיתוח ממוקמת ככל האפשר בשטחים "שאינם בעלי רגישות
- 27 נופית סביבתית גבוהה ואשר ערכם החקלאי שוליי".
- 28 החוקר בחן טענות אלו וקבע כי קביעת גבול התכנית נעשתה בהתאמה להוראות סעיף 6.2 הני"ל.
- 29 עוד הדגיש שנשמר חיץ בין הבינוי המוצע בתכנית ובין מושב צופית הסמוך כך שצומצמה
- 30 הפגיעה בשטחים חקלאיים. העותרים לא הצביעו על הטעות שנפלה בקביעה זו ואין בפניי
- 31 מערכת עובדתית סדורה לקבוע אחרת.



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 23-01-78696 לביא ואח' נ' הועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדירור ולפיתוח מוטה תחבורה ציבורית ואח'

תיק חיצוני:

58. העותרים מפנים להוראות סעיף 7.4 הקובע הוראות שונות ביחס למרקם שמור משולב, וטוענים שהמתכננים לא שקלו את השיקולים הנדרשים. אולם, התכנית חלה במרקם עירוני ולא במרקם שמור משולב. כך קבע החוקר (עמ' 8 לדו"ח). העותרים לא הגישו מסמך השוואה בין השטח שהוגדר "מרקם שמור משולב" בתמ"א 35 (מסומן בצהוב ואפור) לבין הקו הכחול של התכנית, ולא הוכיחו שנפלה טעות במסקנת החוקר.

59. העותרים מפנים לסעיף 10.1 הקובע כי תכנית המייעדת שטח לפיתוח בשטח בעל רגישות סביבתית גבוהה, תופקד רק בכפוף להגשת נספח סביבתי נופי ובחינת ממצאיו. כן מפנים העותרים לסעיף 11 הקובע מה יכלול נספח סביבתי זה. בענייננו, התכנית לוותה במסמך סביבתי מקיף המתייחס להיבטים סביבתיים שונים (שימושים ויעודי קרקע, אקולוגיה, נוף רעש, מניעת מטרדים ועוד). לפיכך לא נפל פגם בהיבט זה.

11 התחדשות עירונית ותכניות עתידיות לבניה

60. סעיף 6.5.1 בתמ"א 35, קובע כי "מוסד תכנון הדן בתכנית לתוספת שטח לפיתוח או לבינוי יחליט על הפקדתה רק לאחר ששקל את הצורך בחידוש עירוני ובהרווית הבינוי הקיים ואת האפשרות לבצעם, כתנאי לתוספת שטח לפיתוח או לבינוי".

61. העותרים טוענים כי בכפר סבא מתוכננות ומאושרות אלפי יח"ד ושעל כן ניתן להוסיף יחידות דיור בהליך תכנוני רגיל במקביל למימוש אותן יחידות דיור שתוכננו במסגרת תוכניות מאושרות. לשיטתם, היה על מוסדות התכנון לבחון אם אכן קיים צורך מיידי ודחוף בבניית שכונה חדשה בשטחים פתוחים שנמצאים מחוץ לתחום הפיתוח העירוני הקבוע בתמ"מ 21/3. עוד הם טוענים שהתכנית הכוללנית (המופקדת) נותנת מענה מספק בפרט לאחר שהוחלט להגדיל את מספר יחידות הדיור שבה.

62. החוקר בדק טענות אלו והגיע למסקנה שאפשרות מימוש יחידות הדיור המאושרות אינה נותנת מענה מספק למחסור הקיים ביחידות דיור בטווח הקצר יחסית, ושלא ניתן להסתמך על מנגנוני התחדשות עירונית וציפוף המרקם הקיים. הוא הוסיף שהתכנית אינה פוגעת ביכולת לבצע התחדשות עירונית. באשר לתכנון העתידי התכנית אינה סותרת את התכנית הכוללנית, אינה מתעלמת מהעיר ומצרכי התכנון הכוללים שלה אלא מהווה נדבך נוסף במגמות התכנון המקומי (עמ' 12-14 בדו"ח החוקר).

63. מסקנה זו שלפיה היצע יחידות הדיור המאושרות הקיים אינו תואם את הדרישה נתמכת גם בעמדת אדריכלית העיר. זו הבהירה לחוקר כי "מגירות התכנון של העיר ריקות עובדה המשתקפת בגרף עליית האוכלוסייה". היא הסבירה כי בשנה האחרונה (2022) הוצאו היתרי בניה ל-300 יחידות דיור בלבד ובערים סמוכות (רעננה והרצליה) אושרו כ-1,000 יחידות דיור. כפר סבא אמורה לאשר כ-1,500 יחידות דיור ובנסיבות אלו "כפר סבא במצב קטסטרופלי



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 78696-01-23 לביא ואח' נ' הועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור ולפיתוח מוטה תחבורה ציבורית ואח'

תיק חיצוני:

- 1 מבחינת יחידות הדיור" (עמ' 91 בדו"ח החוקר). בענייננו ברור כי תוספת יחידות הדיור חיונית
2 גם ברמה הארצית (הנבחנת על ידי ועדת השרים) וגם ברמה המקומית, והעיר כבר סבא משוועת
3 ליחידות דיור מאושרות וזמינות לבנייה.
- 4 64. את המחסור ביחידות דיור ניתן לפתור באחת משתי דרכים באמצעות מימוש הליכי התחדשות
5 עירונית או באמצעות הליכי תכנון עתידיים. גורמי המקצוע שהופיעו בפני החוקר מטעם
6 העירייה סבורים שפתרונות אלו אינם זמינים בטווח הקצר.
- 7 65. הליכי התחדשות עירונית - אדריכלית העיר הסבירה שהליכי ההתחדשות העירונית הם הליכים
8 מורכבים שאורכים זמן רב. נתוני המימוש של התכנית גבוהים הרבה יותר מהליכי התחדשות
9 עירונית שצפי המימוש שלהם הוא 20-30 שנה. אדריכלית העיר הסבירה שהליכי התחדשות
10 עירונית אינם נותנים מענה לגידול האוכלוסיה ורק תכנון של שכונות חדשות יאפשר להגיע ל-
11 1,000 יחידות דיור בשנה.
- 12 העותרים מתייחסים בעיקר לשני מתחמים להתחדשות עירונית שלשיטתם נותנים מענה
13 לצורכי העיר. הראשון מתחם בן יהודה והשני מתחם יוספטל. מתחם בן יהודה מופיע כמתחם
14 פיתוח בתמ"מ 21/3 אך בהתאם לדברי ראש העיר מר רפי סער, מתחם זה, במשך שנים רבות,
15 אינו מצליח להתקדם לעבר תכניות בנות מימוש בשל קשיים תכנוניים שונים ובשל מחלוקות
16 בין בעלי הקרקע. העותרים לא הניחו בפני תשתית עובדתית לקבוע אחרת. אין בפני נתונים כמה
17 יחידות דיור נבנו במתחם זה בשנים האחרונות כמה בקשות להיתרים הוגשו וכמה אושרו בשנה
18 האחרונה, מה סטאטוס הטיפול בבקשות וכיוצא בזה.
- 19 גם מתחם יוספטל אינו מספק פתרונות לטווח הקצר. מדובר בתכנית המצויה בשלב "טרום
20 סטטוטורי", שטרם פורסמה להפקדה וגם היא תכנית להתחדשות עירונית. מטבע הדברים עד
21 למועד אישור היתרי בנייה במתחם זה - הדרך עוד ארוכה.
- 22 66. תכניות עתידיות - התכנית הכוללנית מקודמת בוועדה המחוזית והיא מצויה בשלבי פרסום לפי
23 סעיף 106(ב) לחוק התכנון והבנייה, לאחר שהוועדה המחוזית מצאה שהתכנית המוצעת אינה
24 עונה לצרכים העירוניים והורתה לתקנה. החוקר לא מצא סתירה בין הוראות שתי התכניות
25 ואף העותרים לא הצביעו על סתירה שכזו. התכנית הכוללנית מצויה בשלבי הפקדה והיא אינה
26 יכולה לפתור את הצורך המידי ביחידות דיור מאושרות.
- 27 67. לסיכום, העותרים טענו שהתכנית סותרת את הוראות תמ"מ 35, החוקר והמשיבות 1-2 נתנו
28 דעתם לטענות אלו ודחו אותן. העותרים חזרו בפני על אותן טענות מבלי להראות מהי השגיאה
29 שנפלה במסקנות הותמ"ל. בנסיבות אלו יש לדחות את טענתם שהותמ"ל חרגה מסמכותה בכך
30 שאישרה את התכנית. גם איני סבורה שנפלה טעות במסקנת הותמ"ל שלא ניתן לפתור את
31 החוסר ביחידות בניה מאושרות באמצעות התכנון הקיים, ובכל מקרה, השאלה האם יש צורך



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 23-01-78696 לביא ואח' נ' הועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור ולפיתוח מוטה תחבורה ציבורית ואח'

תיק חיצוני:

- 1 באישור יחידות דיור נוספות במסגרת תכנית מועדפת לדיור מצויה בלב תחומי מומחיות
2 הותמ"ל. שאלה זו נבחנה לעומקה ולא מצאתי שנפל פגם בהחלטה. על כן, אין בטענות העותרים
3 כדי להצדיק התערבות בשיקול דעת הותמ"ל.
- 4 התכנית אינה סותרת את תמ"מ 21/3
- 5 68. לטענת העותרים, היה על הותמ"ל לבחון את הסטייה מתכנית המתאר המחוזית תמ"מ 21/3
6 ולהתחשב בה במסגרת שיקוליה בהפקדה ובאישור התכנית. עוד, לטענתם התכנית סותרת אף
7 את סעיף 1.6 בהוראותיה מאחר שאינה מציינת כי היא מהווה שינוי להוראות תכנית המתאר
8 המחוזית.
- 9 69. החוקר בחן את הטענה לסתירה בין התוכניות ודחה אותה. הוא קבע שהוראות תמ"מ 21/3
10 מאפשרת הוספה של 10% משטח הפולגון לפיתוח בתנאים מסוימים. על פי בדיקתו, התכנית
11 אכן עונה לתנאים אלו. הבניה המוצעת צמודה לבינוי הקיים ואינה עולה על 10% מהשטח
12 המיועד לפיתוח עירוני של העיר כפר סבא, הבינוי לא יפגע באופי הכפרי הסמוך ומערכות
13 התשתיות הובטחו.
- 14 70. גם טענה זו של העותרים יש לדחות. ראשית, תכנית מועדפת לדיור גוברת על תכניות מתאר
15 מחוזיות (סעיף 8 לחוק הותמ"ל). שנית והעיקר, מסקנת המומחה היא שהתכנית אינה משנה
16 את תמ"מ 21/3 והעותרים לא סתרו מסקנה זו. החוקר קבע שהתכנית עוקבת אחר "הוראת
17 הגמישות" שבסעיף 7.1.2(2) להוראות התמ"מ, לפיה ניתן להוסיף עד 10% משטח הפולגון
18 לשטח הפיתוח העירוני לפי התמ"מ, בנסיבות בהן פוטנציאל הבינוי הקיים אינו מספק, ומבלי
19 לפגוע באופי המרקם הכפרי הסמוך, תוך הבטחת תשתיות מספקות.
- 20 71. לא למותר לציין כי כבר בעת הפקדת התכנית בדקה הותמ"ל שאלה זו וקבעה כי התכנית
21 מופקדת בהתאם להוראות הגמישות שבסעיף 7.1.2 שבהוראות התמ"מ. העותרים לא הוכיחו
22 אחרת. מאחר והתכנית אינה סותרת את הוראות התמ"מ הרי שלא נפל פגם בכך שסעיף 1.6
23 בתכנית אינו מאזכר את הוראות התמ"מ, ואם היה פגם שכזה בוודאי שאין מדובר בפגם
24 המוביל לביטולה. בסעיף 1.6 בתכנית נכתב כי "התכנית משנה את התוכניות הארציות
25 והמחוזיות הכלולות בטבלה בלבד. תוכניות מחוזיות וארציות שלא צוינו בטבלה ממשיכות
26 לחול". בהתאם להוראה זו ומאחר והוראות התכנית תואמות את סעיף 7.1.2 הנ"ל, לא היה
27 מקום לציין את התמ"מ בהוראות התכנית.
- 28 72. העותרים מפנים להוראות סעיף 7.1.2 בתמ"מ הקובעות כי בסמכותה של הועדה המחוזית
29 לאשר תוספת שטח לאזור פתוח עירוני בכפוף למספר תנאים וביניהם כי הוגש "סקר הבוחן את
30 השטחים הפנויים בתחום האזור המיועד לפיתוח העירוני..", העותרים טוענים שלא נערך סקר
31 שכזה ושהחלטה לאשר את התכנית התבססה על אמירות של החוקר כי בוצעה סקירה של



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 78696-01-23 לביא ואח' נ' הועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור ולפיתוח מוטה תחבורה ציבורית ואח'

תיק חיצוני:

1 תכניות ההתחדשות העירונית, אמירות שאין להן בסיס. הם מדגישים שהעדרו של הסקר הוא
2 פגם מהותי וחמור שלא ניתן לרפאו.
3 מצאתי לדחות גם טענה זו; התכנית תוכננה על רקע תכנית המתאר הכוללת שכבר פורסמה
4 להפקדה, ושהיא זו המתווה את התפתחות העיר בשנים הקרובות. בתוכנית זו נבדקו תהליכי
5 התחדשות עירונית ובינוי בחטיבות קרקע פנויות. התכנית הכוללת מצביעה על האזור הנדון
6 כעתודת שטח לבניה. יש לקבל את טענת המשיבות 1-3 שהנתונים המופיעים בתכנית הכוללת
7 מהווים תחליף שווה ערך לעריכת סקר הבוחן את השטחים הפתוחים, ושבנסיבות אלו לא היה
8 מקום לערוך סקר נוסף. התכלית שלשמה נועד הסקר – מיצוי פוטנציאל הבניה וייעול השימוש
9 בקרקע – הושגה באמצעות שימוש בנתונים המופיעים בתכנית המתאר הכוללת. מכלול
10 הנתונים הנדרשים הובאו בפני החוקר ובפני המשיבות 1-2 ולא היה צורך בהכנת מסמך נפרד
11 שירכז את אותם נתונים. לפיכך אני דוחה את טענת העותרים שמדובר בפגם היורד לשורשו של
12 עניין.

13 שינוי נספח הפרוגרמה הנלווה לתכנית אינו מחייב הפקדה מחדש

14 73. העותרים טוענים כי נספח הפרוגרמה שאושר פגום מאחר שהוחלט לשנותו בשלב אישור
15 התכנית מבלי לפרסם את התכנית פעם נוספת ולאפשר הגשת התנגדויות לנספח זה. העותרים
16 מדגישים שלאחר תום הדיון בהתנגדויות אין לערוך שינוי בתכנית ובנספחיה, ולא ניתן לדלג על
17 שלב ההפקדה ושמיעת ההתנגדויות בקשר לתיקון שנערך. עוד נטען, כי הנתונים בנספח המתוקן
18 אינם נכונים, אינם מתאימים למשפחות צעירות הצפויות להתגורר במקום וכי הנספח שאושר
19 אינו נותן מענה לצרכי הציבור.

20 74. נספח הפרוגרמה משמש בסיס לאומדן גודל האוכלוסייה ובהתאמה להקצאה הנדרשת לצרכי
21 ציבור. אכן הפרוגרמה שונתה כך שמספר הנפשות למשפחה עומד על 3.2 במקום 3.5 ומספר
22 התלמידים בשנתון קטן ל-211 במקום 289. ואולם גם בתכנית נערכו שינויים, הופחת מספר
23 יחידות הדיור והיקף השטחים הציבוריים (פתוחים ומבונים) - הורחב.

24 היקף יחידות הדיור בתכנית המאושרת שונה, במקום 4,158 יחידות - 3,989 יחידות (ללא
25 דיוריות). בתכנית המופקדת השטח המיועד למוסדות ציבור עמד על 68.93 דונם ובתכנית
26 המאושרת 71.36 דונם, התוצאה היא שבתכנית המאושרת הופחת מספר יחידות הדיור ומאידך
27 ההקצאה של קרקע ליעודים ציבוריים עבור כל יחידת דיור גדולה יותר.

28 בדומה גם היקף השטחים הפתוחים לא שונה לרעה; בתכנית המופקדת השטח המיועד לשטח
29 ציבורי פתוח עמד על כ-95 דונם והשטח הפתוח עמד על כ-57 דונם. בתכנית המאושרת נקבע
30 היקף דומה של שטחים פתוחים כ-83 דונם שטח ציבורי פתוח וכ-68 דונם שטח פתוח.





בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 23-01-78696 לביא ואח' נ' הועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור ולפיתוח מוטה תחבורה ציבורית ואח'

תיק חיצוני:

75. בעניין זה מצאתי לדחות את טענת העותרים שהדיוריות מהוות תוספת של יחידות דיור ושעל כן יש יותר יחידות דיור בתכנית שאושרה (4,259 יח"ד). כפי שיפורט להלן, הדיוריות משרתות גם את צורכי המשפחה המתגוררת ביחידת הדיור הגדולה ועל כן אין לראות בכל אחת ואחת מהן יחידת דיור נפרדת. עוד מצאתי לדחות את הטענה שהנתונים הדמוגרפים שגויים, ושהיה מקום לקבוע שנתון צפוי של 404 תלמידים ושעל בסיסו לקבוע את שטח מוסדות החינוך. המדובר בשכונה חדשה ומתפתחת ואין מקום לקבוע כעת שטח מבני הציבור על פי נתוני "תקופת שיא האכלוס", אלא יש לאפשר לרשות המקומית לנצל את שטחי הציבור באופן מיטבי. אין הכרח לדוגמא לדאוג לתיכונים בשטח השכונה ויתכן שיהיה זה נכון יותר לנצל מוסדות חינוך קיימים בשכונות סמוכות.
76. בנסיבות אלו בהן אין שינוי לרעה בהיקף השטחים הפתוחים ולא בהיקף השטח למוסדות ציבור ביחס למספר היחידות המאושרות - לא היה צורך להפקיד את התכנית מחדש. השינוי בנספח הפרוגרמה אינו משפיע באופן משמעותי על השטחים הציבוריים וכאמור התכנית המאושרת רק מיטיבה את המצב. לפיכך ניתן היה להטמיע את השינויים במסגרת התכנית שפורסמה למתן תוקף ולא היה נדרש לפרסמה להפקדה מחדש.
- התכנית תואמת הכרזה
77. העותרים טוענים לפגם נוסף במישור הסמכות, בכך שהתכנית מתבססת על הכרזה שאיננה עדכנית. לטענתם, בחודש יולי 2021 אושר תיקון 7 לחוק הותמ"ל במסגרתו הוחלט על שינוי כיוון תפיסתי בעבודת הותמ"ל. התכנית אינה עומדת בשיקולים הקבועים בסעיף 3(ב)(ב1) לחוק הותמ"ל ולא היה מקום להסתמך על "הכרזה טכנית ישנה".
78. התכנית הוכרזה וקודמה קודם לתיקון 7 לחוק. ההכרזה על כפר סבא צפון כמתחם מועדף דיור, נעשתה בהתאם לחוק שהיה תקף במועד ההכרזה. אין בתיקון 7 לחוק כדי לפגום בחוקיות ההכרזות שהתקבלו בטרם אישורו ובהתאם לדין שהיה תקף קודם לכן, וכך מורה סעיף 34(ו) לחוק:
- "החליטה הממשלה להכריז על מתחם מועדף לדיור עד יום כ"ד בסיוון התש"ף (16 ביוני 2020) לפי סעיף 3, יראו את אותה החלטה כהכרזה שניתנה לפי סעיף 3 כנוסחו מיום תחילתו של תיקון מס' 7 או לאחריו, אולם היא לא תבוא במניין ההכרזות לעניין סעיף 3(ב1)(2) או 3(ב3)(2)".
79. לפיכך אני דוחה טענה זו של העותרים.



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 23-01-78696 לביא ואח' נ' הועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור ולפיתוח מוטה תחבורה ציבורית ואח'

תיק חיצוני:

- 1 התכנית אינה מצויה בשטח המסדרון האקולוגי ובהליכי הפקדת התכנית וההתנגדויות לה,
2 צומצמה הפגיעה בצוואר הבקבוק של המסדרון
- 3 80. העותרים טוענים כי התכנית פוגעת פגיעה חמורה בצוואר הבקבוק של המסדרון האקולוגי
4 הארצי שעובר ממזרח לתחום התכנית, בפרט בכל הקשור להרחבת כביש 5503, ושהיה על
5 הותמ"ל לבדוק חלופות תכנון אחרות שפגיעתן בסביבה נמוכה.
- 6 81. העמותה מצטרפת לטענות העותרים, וסבורה שהתכנית פוגעת גם במסדרון האקולוגי, פגיעה
7 שעלולה לנתק את שטחי הטבע בחלקה הצפוני של ישראל מאלו שבחלקה הדרומי. לטענתה,
8 הפגם בהתנהלות המשיבות 1-2 חמור במיוחד שכן הן התעלמו מעמדת רשות הטבע והגנים
9 (להלן: **הרשות**), שהיא הגוף שעמדתו המקצועית אמורה להיות מכרעת. הותמ"ל התעלמה
10 מעמדתה המקצועית של הרשות ומדרישות המינימום שהציבה ושהיו אמורות להבטיח את
11 המשך תפקודו של המסדרון האקולוגי ככזה. אומנם, החלטות המשיבה 2 ניסו למזער את
12 הפגיעה במסדרון, ואולם הן אינן מספקות, ולא ימנעו את הסיכון לקיטוע המסדרון. העמותה
13 סבורה שיש לערוך מספר שינויים בתכנית בכדי להבטיח את קיומו של המסדרון: ריכוז הבנייה
14 בחלק הדרומי של שטח התכנית; תכנון מוטה תחבורה ציבורית; וקביעת מעברים אקולוגיים
15 רחבים אף יותר מהפתרון המינימלי שהציעה הרשות.
- 16 82. בנוגע למעמד העמותה כמשיבה בעתירה, המשיבות 1-3 טוענות כי לא היה מקום לצרף אותה
17 לעתירה מאחר והיא איננה בגדר מי שעלול להיפגע מקבלת העתירה. מנגד, טוענת העמותה כי
18 היא גוף בלתי תלוי שקם במטרה לקדם את ההגנה על הסביבה בישראל ושהיה נכון לצרפה
19 כמשיבה מתוקף מעמדה המיוחד כבעלת ידע ומומחיות בתחום הסביבה. לשיטתה הדבר עולה
20 בקנה אחד עם הוראות תקנה 26(א) לתקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט–2018 שקובעות כי
21 "מותר לצרף בכתב תביעה... כל אדם הדרוש לצורך הכרעה ביעילות ובשלמות בתובענה. ובלבד
22 שהתובענה מעוררת שאלה עובדתית או משפטית משותפת לכל בעלי הדין".
- 23 83. תקנה 6 לתקנות בתי המשפט לעניינים מנהליים (סדרי דין), התשס"א–2000 קובעת כי
24 **"המשיבים בעתירה יהיו הרשות שנגד החלטתה מכוונת העתירה, כל רשות אחרת הנוגעת**
25 **בדבר, וכן כל מי שעלול להיפגע מקבלת העתירה"**.
- 26 העמותה אינה "רשות אחרת הנוגעת בדבר" וכן היא אינה "מי שעלול להיפגע מקבלת העתירה".
27 מומחיות העמותה בתחום הגנת הסביבה ומעורבותה בהליכי התוכנית אינן מקנות לה מעמד
28 מיוחד ועדיף על פני אחרים.
- 29 גם העובדה כי לעמותה מעמד להגיש התנגדויות, אינה מעלה ואינה מורידה. בתכניות מועדפות
30 לדיור כל אדם יכול להגיש התנגדות (סעיף 18(א) בחוק) בשונה מההסדר הרגיל שבחוק התכנון
31 והבניה. העמותה מפנה לבג"ץ 5322/21 מתי כספי נ' ממשלת ישראל (14.9.2021), ואולם שם



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 23-01-78696 לביא ואח' נ' הועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור ולפיתוח מוטה תחבורה ציבורית ואח'

תיק חיצוני:

- 1 נקבע כי דרך המלך לצירופו של צד מעוניין בעתירה ציבורית כללית היא בהגשת בקשה לצירוף
2 אותו צד לעתירה. בעניינו לא הוגשה בקשה לצירוף העמותה כצד לעתירה הקיימת, ולא ניתנה
3 למדינה הזדמנות להגיב לבקשה שכזו. אכן, אין זה מן הנמנע שאם הייתה מוגשת בקשה שכזו
4 היה מקום להיעתר לה. העמותה מייצגת את אינטרס הציבור בשמירה על הסביבה ומעורבותה
5 בסוגיות הקשורות בהגנה על הסביבה מקימה ערך מוסף, ומצדיקה את צירופה כמשיבה בהליך.
6 אלא שכאמור הדבר לא נעשה והעותרים הציבו את המשיבות בפני עובדה מוגמרת.
7 עם זאת עיינתי בכל טענות העמותה ומצאתי לדחותן כפי שיפורט להלן.
- 8 .84 המסדרון האקולוגי הוכר כאמצעי לשמירה על המגוון הביולוגי הקיים. המסדרון מייצר רצף
9 של שטחים פתוחים המאפשרים למערכות האקולוגיות לתפקד באופן מאוזן. צוואר הבקבוק
10 של המסדרון הוא שטח פתוח שמאפיינו מגבילים את מעבר בעלי החיים והוא עלול ליצר
11 חסימה.
- 12 תיקון 1 לתמ"א 35 (מ-7.7.2016) קבע שעל מוסד תכנון לשקול את רציפות השטחים הפתוחים:
13 "מסדרון אקולוגי נועד לקשור בין שטחים טבעיים וערכיים במטרה לאפשר מעבר מינים, חי
14 וצומח. הסימון הינו סכמטי בלבד כמידע תכנוני למוסד תכנון על מנת לשקול את רציפות
15 השטחים הפתוחים. אין בסימון זה כדי למנוע פיתוח או בינוי בשטחים המיועדים לכך".
- 16 בשנת 2020 החלה הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז מרכז לקדם את תמ"מ 21/3 שינוי
17 מספר 50 - שמטרתה, "קביעת הוראות למסדרון האקולוגי המחוזי". בהתייחס למסדרון
18 האקולוגי במחוז מרכז מציעה תכנית זו תוואי חלופי למסדרון הקיים כיום (מסדרון מקוטע
19 עקב גדר ההפרדה ובנייה אחרת) באמצעות רצועת אורך צרה וישרה. התכנית קובעת הוראות
20 שונות שיש להחילן בכל תכנית ששטחה בתחום המסדרון האקולוגי. תכנית זו טרם אושרה.
- 21 הליכי תכנון ארציים בקשר למסדרונות האקולוגיים מתקיימים במסגרת תמ"א 26/1 (בהכנה)
22 כאשר ב-2.5.2023 החליטה המועצה הארצית לתכנון ולבניה להורות על עריכת תכנית ארצית
23 שתכלול מיפוי של שטחי המסדרונות וצווארי הבקבוק וקביעת הוראות לשטחי המסדרונות
24 האקולוגיים לצורך הבטחת תפקודם ורציפותם.
- 25 .85 עוד לפני הפקדת התכנית הוגשה לותמ"ל חוות דעתו של מר עזר פישלר יועץ סביבה. בחוות
26 הדעת הומלץ לבצע סקר אקולוגי כמפורט בתיקון מספר 50 לתמ"מ 21/3, ולצמצם את הבנייה
27 מצפון ליער קפלן. מתכנני התכנית פעלו לפי המלצות אלו.
- 28 .86 התכנית גובלת בחלקה הצפוני בכביש 5503. התכנית מרחיבה את שטח הכביש ומתווה בו
29 ארבעה נתיבים במקום שניים כיום. בסעיף 6.12 ה' (6) בתכנית המופקדת נקבע כי יוקם מעבר
30 אקולוגי אחד ברוחב של 10 מטרים כאשר מקטע דרך 5503 יעבור מעליו. בנוסף יוקמו שני
31 מעברים נוספים על בסיס מעברי מים לחיות קטנות ומיקומם יקבע בתיאום עם הרשות.



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 23-01-78696 לביא ואח' נ' הועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור ולפיתוח מוטה תחבורה ציבורית ואח'

תיק חיצוני:

- 1 87. הרשות הגישה התנגדות לתכנית, הבהירה שכבר כיום המסדרון צר מאוד. באשר לכביש 5503
2 היא ציינה שעל מנת למנוע חסימה בצוואר הבקבוק של המסדרון יש לייצר 10-15 מעברים
3 ברוחב של 10 מטרים שיאפשרו מעבר סביר לבעלי חיים הנעים על הקרקע. הרשות טענה שכל
4 פיתוח בתחום המסדרון האקולוגי או בשוליו מחייב נקיטת אמצעים שיבטיחו את המשך
5 תפקודו בהתאם למאפייניו.
- 6 88. לאחר דיון בדו"ח החוקר החליטה המשיבה 2 לקבל בחלקה את התנגדות הרשות ולקבוע את
7 המעבר הראשי בצוואר הבקבוק של המסדרון האקולוגי כך שיורכב מחמישה מפתחים ברוחב
8 של 10 מטרים ובגובה של 4 מטרים בנקודה הנמוכה ביותר. המשיבה 2 הדגישה כי התכנית
9 המופקדת מציעה בנוסף למעברים אלו גם שני מעברי בעלי חיים נוספים על בסיס מעברי מים
10 קיימים ומעבר לכך ובהתאם להמלצת החוקר יוקמו שני מעברים נוספים בגודל דומה בתיאום
11 עם הרשות.
- 12 89. החוקר בדק את טענת העותרים שהתכנית פוגעת בשטח המשמש כמסדרון אקולוגי ודחה
13 אותה. בהתאם לבדיקתו "המסדרון האקולוגי הארצי כפי שגם מוכר בתמ"א 35 נמצא מזרחה
14 לשטח המרקם העירוני כפר סבא ולא מתקיימים קטיעה או כרסום ממנו.. הוא (המסדרון) הוגדר
15 כמרקם שמור/משולב בתמ"א 35... עם זאת שטח התכנית נמצא כולו בתוך המרקם העירוני"
16 (עמ' 16 בדו"ח החוקר). גם בעניין זה העותרים והעמותה לא הציבו בפני תשתית עובדתית
17 להוכיח שהחוקר טעה בקביעה זו.
- 18 90. באשר לתכנית תמ"מ 21/3 שהיא התכנית המופקדת שמטרתה קביעת עקרונות לשמירת
19 מסדרונות אקולוגיים, קבע החוקר שהתכנית תואמת את המסדרון האקולוגי הארצי שנקבע
20 בתמ"א 35 ושבוצעו התאמות ועדכונים בנושא האקולוגי בצורה מקיפה בהתאם לעקרונות
21 שהותוו בתמ"מ 21/3 "למרות שכוחה של תכנית מועדפת לדיור גוברת על תכנית מתאר מחוזית
22 ולמרות היותו של השינוי לתמ"מ בהלכי תכנון, טרם הפקדה וטרם אישור סטאטוטורי" (עמ'
23 10-11 בדו"ח). מתכנני התכנית הבהירו בדיון שהם מילאו את השאלון האקולוגי כחלק
24 מדרישות התמ"מ ונמצא כי התכנית אינה חודרת לשטח צוואר הבקבוק של המסדרון
25 האקולוגי.
- 26 91. בהליכי התכנון שקדמו להפקדת התכנית, צומצם שטח התכנית במטרה להתרחק מהמסדרון
27 האקולוגי ומצוואר הבקבוק. חלק מהשטחים נגרעו בשלבים מוקדמים של ההכרזה וחלק
28 במהלך לפני הדיון בהפקדת התכנית (ר' סעיף 122 לתשובת המשיבות 1-3).
- 29 92. אשר למעבר האקולוגי מתחת לכביש 5503 התוכנית שונתה בכך שהמעבר הראשי מורכב
30 מחמישה מעברים ברוחב 10 מטרים כל אחד (לעומת מעבר אחד בתכנית המופקדת) והוספו שני
31 מעברים עיליים נוספים. עוד נקבע בהמלצות המשיבה 2 שאושרו כי תנאי להיתר הבניה הוא





בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 23-01-78696 לביא ואח' נ' הועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור ולפיתוח מוטה תחבורה ציבורית ואח'

תיק חיצוני:

- 1 תיאום עם הרשות "בנוגע למיקום וגודל המעבר האקולוגי תוך מתן דגש לחשיבות האקולוגית
2 של המעבר".
- 3 93. הנה כי כן, הנושאים הסביבתיים והאקולוגיים נבחנו הן על ידי מתכנני התכנית והן על ידי
4 הותמ"ל, שאף הסתייעה ביועץ סביבתי מטעמה. שטח התכנית צומצם עוד בשלב הפקדת
5 התכנית בכדי למנוע פגיעה במסדרון האקולוגי ובצוואר הבקבוק. בהמשך אומצה המלצת
6 החוקר להגדיל את שטחי המעברים. אומנם הרשות סברה שיש להקים לפחות 10 מעברים
7 ואולם עמדה זו נדחתה.
- 8 94. מטבע הדברים אינטרס של שמירה על איכות הסביבה אינו האינטרס היחיד שיש להתחשב בו.
9 לצידו ולעיתים קרובות בסתירה עמו, קיימים אינטרסים אחרים שגם אותם יש להביא בחשבון.
10 יש לסלול כבישים, לבנות ערים ולפתח תעסוקה ומסחר. מן הראוי שהחלטה בעניינים שכאלה-
11 הנוגעים לאינטרסים ציבוריים נכבדים- תוכרע ברמה הארצית (ע"א 8116/99 אדם טבע ודין –
12 אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה שומרון ואח', פ"ד נה(5)
13 196 פסקה 22 (2001)). במקרה הנדון, המשיבות 1-3 הביאו בחשבון את כלל האינטרסים ופעלו
14 לצמצם את הפגיעה בסביבה והדבר ניכר בשינויים הרבים שנערכו בתכנית במטרה לשמור על
15 המסדרון האקולוגי, על צוואר הבקבוק ועל מעבר בעלי החיים בשטח הפתוח.
- 16 העותרים טוענים שאין לקבל מצב שבו מוסדות התכנון דוחים את עמדתה המקצועית של
17 הרשות שהיא הגוף המקצועי ובעל המומחיות ואולם כאמור התנגדות הרשות התקבלה בחלקה,
18 התכנית תוקנה והוספו מעברים נוספים. יודגש שהמשיבה 2 לא דחתה את עמדת הרשות סתם
19 ואף היא סברה שהמעבר האקולוגי מתחת לכביש 5503 הוא "מהותי לשימור מעבר בעלי חיים
20 בצוואר הבקבוק לכיוון צפון" (סעיף 5 בהחלטה). המשיבה 2 בחנה את המעברים שהציעו
21 המתנגדים לתכנית והגיעה למסקנה שלא ניתן להבטיח את ביצועם בשל תנאי הקרקע ומפלסי
22 הגובה בסביבת המסדרון האקולוגי. אין מקום להתערב בשיקול דעתן של משיבות 1-2 בעניין
23 המעברים גם כאשר התוצאה שהתקבלה אינה תואמת את עמדת הרשות במלואה. בעניין זה
24 של איזון בין צרכי הבניה והפיתוח לבין שמירה על ערכי טבע יש להפנות לדברים שנאמרו בבג"ץ
25 4189/18 מועצה מקומית טורעאן נ' ממשלת ישראל, פסקה 22 (11.10.2021):
- 26 "הלכה מושרשת היא שבית משפט זה אינו 'מתכנן על' ואינו מחליף את שיקול הדעת
27 המקצועי של מוסדות התכנון הפועלים על פי חוק, בשיקול דעתו. לפיכך התערבות בהחלטות
28 מוסדות התכנון תיעשה במשורה, ורק באותם מקרים שבהם יתברר כי נפל פגם מהותי
29 במעשה המינהלי, כגון חוסר תום לב, ניגוד עניינים ומשוא פנים או אם ימצא כי החלטת
30 התכנון שהתקבלה היא בלתי סבירה באופן קיצוני. כך בכלל, וביתר שאת כשמדובר בהחלטת
31 המועצה הארצית לתכנון ולבניה, היא מוסד התכנון העליון, במליאתה".



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 23-01-78696 לביא ואח' נ' הועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור ולפיתוח מוטה תחבורה ציבורית ואח'

תיק חיצוני:

95. לפיכך, אני סבורה שהמשיבות 1-2 איזנו כראוי בין השיקולים הסביבתיים והצורך לשמור על שטחים פתוחים לבין מתן מענה לבעיית הדיור, ואיני סבורה שהן פעלו באופן לא מידתי או בחוסר סבירות קיצונית המביא לבטלות החלטותיהן.

שיתוף הציבור בהליכי התכנון

96. העותרים טוענים שהתכנית לא הוצגה לנבחרי הציבור בכפר סבא; היא לא נדונה בוועדה המקומית לתכנון ולבניה או בוועדת המשנה להתנגדויות שלה, וגם לא במועצת העיר. עוד נטען כי מתכנני התכנית לא התייעצו עם הרשות המקומית או עם מועצת העיר.

97. אני דוחה טענה זו. ביום 18.10.2021 התקיים דיון "שולחן עגול" אליו הוזמנו חברי הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ונציגי גופים נוספים הנוגעים לעניין. במסגרתו של דיון זה השתתפו ונשמעו, בין היתר, תושבי העיר והערוותיהם הוטמעו בהתנגדות לתכנית שהגישה אדריכלית העיר. זאת ועוד, תכנית מועדפת לדיור נדונה בפני הותמ"ל ולא בפני הוועדה המקומית והדרך לשיתוף הציבור בהליכי התכנון היא בפרסום התכנית ובמתן האפשרות להגשת התנגדויות לתכנית כפי שנעשה בפועל.

תשתיות תחבורה

98. העותרים טענו כי התכנית מבוססת על תשתית עובדתית לקויה בתחום התחבורה וכי הבה"ת (בחנית השלכות תחבורתיות) שצורפה לתכנית מבוססת על הנחות מוצא שגויות במספר היבטים: יעד האוכלוסייה אינו נכון; שימושי הקרקע נגזרו מהפרוגרמה; והדירורים לא נלקחו בחשבון בעת עריכת הבה"ת. בנוסף טענו, כי החוקר לא נדרש לטענות הללו.

העותרים סבורים שבנסיבות אלו נפל פגם מהותי באישור התכנית המחייב דיון מחודש בתכנית וביצוע בדיקה מחודשת של נתוני התחבורה.

99. החוקר התייחס לטענות אלו וקבע כי התכנית מתעדת שימוש בתחבורה ציבורית; כי בוצעה בדיקה תחבורתית על בסיס ההנחה בדבר שימוש של 48% מהנסיעות בתחבורה ציבורית; וכי לא ניתן לפתור את עומסי התנועה מבלי להכווין שימוש בתחבורה ציבורית.

100. באשר לנתוני האוכלוסייה - הבה"ת העריכה שאוכלוסיית העיר תמנה בשנת 2040 כ-154,000 תושבים. העותרים מפנים לדברי החוקר בסעיף 1ז להמלצותיו שם קבע כי התכנית נעשתה כחלק מהליך תכנוני שעתיד להפוך את כפר סבא לעיר בת 190,000 תושבים. עוד הם מפנים לפרוטוקול הוועדה המחוזית מיום 23.9.2020 בקשר לתכנית המתאר הכוללת שבו מסביר מר יונתן פרידמן מלשכת התכנון שהצפי הוא לאוכלוסייה של 190,000 תושבים. מכאן מסקנתם שנתוני האוכלוסייה שעמדו בבסיס הבה"ת שגויים וכפועל יוצא גם מתכנני התכנית והמשיבות 2-1 הסתמכו על נתונים שגויים.



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 23-01-78696 לביא ואח' נ' הועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור ולפיתוח מוטה תחבורה ציבורית ואח'

תיק חיצוני:

101. אני דוחה טענה זו. ראשית, נתוני הבה"ת תואמים את נתוני התכנית הכוללת שקבעה יעד אוכלוסיה של 150,000 תושבים לשנת 2035 (ראו סעיף 64 בעתירה). לא ניתן להבין מהפרוטוקול החלקי שצורף לאיזו שנה מתייחס יעד אוכלוסיה של 190,000 תושבים, ובוודאי שאין מדובר בהחלטה של הועדה המחוזית כפי שטוענים העותרים בסעיף 30 בתגובת העותרים לתשובת המדינה.
- שנית, הבה"ת אינה בודקת רק את יעד האוכלוסיה אלא היא בודקת את רמת הדרכים עליה מתבססת התכנית, ומעריכה את נפחי התנועה שיתווספו באזור כתוצאה ממימוש התכנית. בדיקה זו ברזולוציה של יחידות הדיור בתכנית היא הבדיקה הרלוונטית. הבה"ת מטבעה צופה פני עתיד ומהווה מודל בלבד. בעניין זה האכסניה הראויה לבחון את שאלת השפעת צפי האוכלוסייה על מערכת הדרכים היא בתכנית המתאר הכוללת וחזקה על מתכנני תכנית זו שיבחנו את כל השינויים הנדרשים כתוצאה משינוי צפי האוכלוסייה.
102. העותרים מוסיפים וטוענים שנתוני הבה"ת נגזרו מהפרוגרמה של הפרויקט בעוד שנתונים אלו השתנו במהלך הפקדת התכנית; שהדיריות לא נלקחו בחשבון; שלא נלקחה בחשבון תוספת אוכלוסיה באזור; ושלא התחשבו בתוכניות להתחדשות עירונית. גם טענות אלו יש לדחות. בבסיס נתוני הבה"ת נלקחו בחשבון כלל התוכניות בסביבת התכנית וכל הדרכים המתוכננות ועל פיהן נבנה מודל התחבורה. הבה"ת בחנה את תחזיות התנועה של נסיעות ברכב פרטי ושל נסיעות בתחבורה הציבורית. באשר לדיוריות כפי שיובהר בהמשך השפעתן שולית ועל כן לא היה מקום להביאן בחשבון.
103. עוד טוענים העותרים כי התכנית מבוססת על ההנחה ש-48% מהנסיעות יבוצעו בתחבורה ציבורית ושעל בסיס הנחה זו נמצא שהתשתית התחבורתית מספקת. ואולם, לשיטתם, לא ניתן להוביל שינוי התנהגותי מבלי שקיים פתרון בדמות חלופת שימוש בתחבורה ציבורית מרובת נוסעים. רק לאחר השלמת חלופה זו ניתן לאכלס את יחידות הדיור.
104. החוקר בדק טענה זו וקבע כי השיעור של 48% שימוש בתחבורה ציבורית הוא אכן גבוה משיעור השימוש הנוכחי ואולם המצב הנוכחי מחייב שינוי. התכנית מתחשבת באמצעי תחבורה שונים ומקושרת לתחנת הרכבת במזרח העיר ועל כן ההשערה שהשימוש בתחבורה הציבורית יגדל היא השערה מבוססת ומשכנעת. השערה זו גם תואמת את "מודל תל אביב" - בדיקה תחבורתית שבוצעה למטרופולין תל אביב ושאומצה על ידי מוסדות התכנון.
105. אכן התכנית כוללת בתחומה נתיבי תחבורה ציבורית וכן שבילי אופנים אלו בצירוף תחנת הרכבת אמורים להפחית את השימוש ברכבים פרטיים.
106. גם בעניין זה מדובר בשיקולי תכנון מובהקים שהם בתחום המומחיות של מוסדות התכנון ואין מקום שבית המשפט יתערב במסקנות אלו. מוסדות התכנון שוקדים על הכוונת הציבור



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 78696-01-23 לביא ואח' נ' הועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור ולפיתוח מוטה תחבורה ציבורית ואח'

תיק חיצוני:

1 לשימוש בתחבורה הציבורית וכך גם נעשה בתכנית הנדונה, תוך מתן פתרונות מעשיים בתחום
2 התכנית. מאותם טעמים גם אין מקום לקבוע שהיה על מתכנני התכנית להידרש לקו המטרו
3 העתידי.

4 הדירות

5 107. בתכנית נקבעו הוראות המאפשרות הקמת דיורית - יחידת דיור בשטח שבין 25 מ"ר לבין 50
6 מ"ר, שרישומית מהווה חלק מהדירה ואולם היא יכולה לשמש יחידת דיור נפרדת. העותרים
7 טוענים כי בפועל מדובר בפיצול דירות בבניה רוויה ובתוספת יחידות דיור שתעמיס על תשתית
8 השכונה ותגרום לצפיפות באופן שאינו מבוקר. העותרים מפנים לעמדת משרד השיכון (נייר
9 עמדה מיום 24.1.2021) לפיה טרם לאישור הדיוריות יש לבחון השלכות תחבורה, תשתיות
10 ושטחי ציבור. הם סבורים שבדיקה כזו לא נעשתה ושכל מסד הנתונים של התכנית שגוי שכן
11 נתוני הדיוריות כלל לא הובאו בחשבון מספר יחידות הדיור. לפיכך לשיטתם יש לבטל את
12 ההוראה המאפשרת הקמת דיוריות או לקיים בחינה מחודשת בשאלה זו.

13 108. התכנית המופקדת אפשרה הקמת דיוריות ב-10% מיחידות הדיור בתכנית ללא קשר לגודל
14 הדירות (סעיף 4.2.2(א)(י)). כתוצאה מהמלצת החוקר שונתה ההוראה ונקבע שניתן להקים
15 דיוריות ב-25% מיחידות הדיור הגדולות (יחידות ששטחן עולה על 120 מ"ר). הדיורית מבוססת
16 על תשתית היחידה הקיימת כך שהיא אינה אמורה להעמיס על תשתיות, והיא נועדה בעיקר
17 לתת מענה לשימוש בני המשפחה המתגוררים ביחידת הדיור העיקרית, או קרוביהם.

18 109. צמצום מספר הדיוריות כמפורט לעיל, וההנחה שאלו נועדו לשימוש של בני המשפחה תומכות
19 במסקנת החוקר שאין לכלול את הדיוריות בתקן החניה ובנתוני הפרוגרמה. לא מצאתי שיש
20 להתערב במסקנה זו שגם היא מצויה בתחום מומחיות מוסדות התכנון.

21 השפעת התכנית על כלכלת העיר והליכי התחדשות עירונית

22 110. העותרים טענו כי לא נשקלו שיקולים כלכליים לבחינת השפעת התכנית על הליכי התחדשות
23 עירונית ואיזון תקציבי במסגרת התכנית וכי נימוקי החוקר בקשר לטענות אלו לקוניים ואינם
24 מגובים בבדיקה כלכלית.

25 111. החוקר התייחס לטענה בדבר החשש לפגיעה באיזון התקציבי ודחה את הטענות בדבר פגיעה
26 תקציבית. עמדת החוקר הייתה שהתכנית כוללת שטחי תעסוקה ומסחר, אשר צפויים לאזן את
27 הנטל הכלכלי שמטילות יחידות הדיור. העותרים טוענים כי המלצה זו התקבלה ללא מצע
28 עובדתי והיא אינה מגובה בבדיקה כלכלית ואולם דווקא הם אינם מבססים את טענתם לפגיעה
29 כלכלית על חוות דעת או נתונים עובדתיים. יודגש שהעירייה סבורה שיש לדחות את העתירה
30 והיא אינה חוששת שהתכנית תטיל עליה מעמסה כספית שהיא אינה יכולה לעמוד בה. בעניין
31 זה אני מקבלת את עמדת המשיבות 1-3 כי אין חובה לקבוע בתכנית הוראות לאיזון בין היקף



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 78696-01-23 לביא ואח' נ' הועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור ולפיתוח מוטה תחבורה ציבורית ואח'

תיק חיצוני:

1 השימוש למגורים לשימושי תעסוקה ומסחר והדבר נגזר מצרכי המקום והתכנון, כפי שנעשה
2 בפועל.
3 112. באשר לנושא התחדשות עירונית, החוקר התייחס לכך בהרחבה בעמ' 13-14 לדו"ח. הוא קובע
4 כי לא רק שאין בתכנית כדי לפגוע באפשרות לקדם התחדשות עירונית, אלא ההפך הוא הנכון.
5 פיתוח מתחם מגורים חדש המושך לעיר אוכלוסיה נוספת, וחיזוק תשתיות התחבורה הם
6 אמצעי לפיתוח העיר וליצירת תנאים המאפשרים את ההתחדשות העירונית במרכז העיר. גם
7 כאן לא הצביעו העותרים על טעות שנפלה במסקנת החוקר.

שלביות הביצוע

9 113. עוד טוענים העותרים שהתכנית אינה מעגנת את שלביות הביצוע. לשיטתם נדרש להבטיח את
10 בנייתם של מבני החינוך, הפעלת קו המטרו והקמת מלוא התשתיות העירוניות לפני איכלוס
11 השכונה שאחרת יגרם כשל תחבורתי וחינוכי חמור. החוקר התייחס לטענות אלו והמליץ
12 לדחותן. הוא הפנה להוראת התכנית שמבני המגורים יבנו בד בד עם ביצוע התשתיות
13 הנדרשות עבורם. הוראה זו מאפשרת גמישות ביצועית יחד עם הבטחת ביצוע התשתיות.
14 114. סעיף 7.1 בתכנית קובע כדלקמן: "המגורים יבוצעו בד בד עם ביצוע מערכות התשתית
15 הנדרשות לצורך ההרחבה המוצעת בתכנית זו, לרבות מוסדות הציבור, השטחים הציבוריים
16 הנדרשים לפי העניין". הוראה זו מאפשרת גמישות ביצועית בעת מימוש התכנית ומבטיחה
17 סינכרון בין יחידות הדיור שיבנו להשלמת התשתיות הנדרשות ליחידות אלו, לרבות מבני
18 הציבור השטחים הפתוחים ותשתיות התחבורה.
19 בעניין זה חזקה שהוועדה המקומית תפעל בהתאם להוראות הסעיף ותוודא שהיקף ביצוע
20 התשתיות תואם להיתרי הבניה שיינתנו.

סוף דבר

21 115. לאור כל האמור לעיל, ומאחר שלא מצאתי פגם בהחלטת רשויות התכנון המצדיק התערבות
22 בית המשפט לעניינים מנהליים, אני דוחה את העתירה.
23 116. העותרים ישאו בהוצאות המשיבות 1-3 בסכום של 20,000 ₪ ובהוצאות המשיבה 4 בסכום
24 זהה. ההוצאות ישולמו בתוך 30 יום מהיום.
25 ניתן היום, ו' כסלו תשפ"ד, 19 נובמבר 2023, בהעדר הצדדים.
26
27



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 78696-01-23 לביא ואח' נ' הועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים
מועדפים לדיור ולפיתוח מוטה תחבורה ציבורית ואח'

תיק חיצוני:



חנה קיזיס, שופטת

1
2



RESEARCH ARTICLE

Free Access

Roads pose a significant barrier to bee movement, mediated by road size, traffic and bee identity

Gordon Fitch, Chatura Vaidya

First published: 10 May 2021

<https://doi.org/10.1111/1365-2664.13884>

Citations: 8

Handling Editor: Lori Lach

Gordon Fitch and Chatura Vaidya contributed equally to this paper.

SECTIONS



TOOLS

SHARE

Abstract

1. Roads are a major driver of environmental stress, yet we know surprisingly little about how roads impact the movement of insect pollinators, and consequent pollination.
2. We investigated the influence of roads on pollinator movement and pollination by examining patterns of pigment transfer between focal plants of two species, *Coreopsis verticillata* and *Monarda fistulosa*. We asked whether roads reduced pigment transfer, and what characteristics of roads were important in driving this reduction. We also evaluated whether pollinator assemblage differed between species, and if this mediated the effect of roads on pigment transfer.

3. Plants across a road from a pigment-added plant received significantly less pigment than plants on the same side of the road. This effect was stronger for coreopsis than for monarda. The mean body size of visitors to coreopsis was significantly smaller than that of visitors to monarda, suggesting that smaller bees are more limited by roads.
4. Road width was the best predictor of pigment transfer, with a smaller effect of traffic volume; further research is needed to fully disentangle the effects of different road characteristics. Roadside habitat had little influence on pigment transfer, and roadside plants did not receive significantly less pigment than plants in contiguous habitat.
5. *Synthesis and applications.* This study demonstrates that roads pose substantial barriers to bee movement, reducing pollen flow between plants located across roadways from one another. Road characteristics, particularly width and traffic volume, mediated this effect, as did bee size. Our results suggest that the effects of roads on pollinators and pollination can be mitigated by many of the same design strategies currently being implemented to reduce human traffic accidents, offering the opportunity for win-win scenarios.

1 INTRODUCTION

Road development is a ubiquitous driver of environmental stress (Van Der Ree et al., [2015](#)). Currently, the road network extends to about 32 million km across the globe (IRF, [2017](#)), and it is projected to increase by an additional 25 million km globally by 2050 (Dulac, [2013](#)). While the bulk of studies measuring the effect of roads on ecological communities have focused on vertebrate animals (Bennett, [2017](#)), there is increasing evidence that roads also impact invertebrates—and particularly insects—both via mortality from vehicle collisions (Baxter-Gilbert et al., [2015](#)) and by altering movement patterns (Andersson et al., [2017](#); Bhattacharya et al., [2003](#)). Yet the few studies evaluating the degree to which roads represent barriers to insect movement are largely anecdotal or poorly replicated (Bhattacharya et al., [2003](#); Franzén et al., [2009](#); Remon et al., [2018](#); Zurbuchen et al., [2010](#)), save for a small number of studies on butterflies (Munguira & Thomas, [1992](#); Ries & Debinski, [2001](#)). In general, we lack a rigorous quantification of the extent to which roads limit insect movement.

4 DISCUSSION

Our study shows that roads and paths pose a significant barrier to bee movement, and therefore substantially reduce pollen transfer.

Taken together, the results of this study indicate that although roadsides may attract and support sizable bee populations, roads pose barriers to bee movement, and consequently pollen vectoring. While our findings suggest that even small roads and bicycle paths are barriers to bee movement, we nevertheless observed substantial pigment transfer across these roads, suggesting that this barrier does not preclude dispersal of bees and insect-vectored pollen. However, pigment transfer across roads was rare in either species for roads with three or more lanes of traffic. While we surveyed roads only up to five lanes wide, many roads often exceed this width. Moreover, our estimate of the effect of roads is likely conservative, since the study took place during the COVID-19 pandemic, when traffic was substantially reduced from pre-pandemic levels. Therefore, we suggest that medium-sized and large roads may impede the movement of bees sufficiently to impact foraging and pollination. We predict that this is particularly likely in plants that rely on insect-vectored cross-pollination for successful reproduction (particularly those pollinated primarily by small bees), and in urban areas where habitat fragments are commonly surrounded on all sides by busy roads. Further research on the genetic structure of populations of pollinating insects (particularly smaller species) and, insect-pollinated plants, with explicit reference to roads as potential barriers, is needed to evaluate this claim.

In light of our findings, we recommend the evaluation and implementation of strategies to make roads less of a barrier to pollinators. Habitat corridors have been effective in reducing the impact of roads for many vertebrate taxa (Gilbert-Norton et al., [2010](#)), and this concept can be adapted for pollinators. With any such measure that encourages pollinators to cross the road, it will be important to evaluate whether it results in elevated mortality due to increased vehicle collisions, and if so whether this outweighs the benefits of increased population connectivity (Keilsohn et al., [2018](#)). Importantly, these interventions have the potential to dovetail with efforts to promote alternative modes of transportation and reduce traffic accidents via so-called ‘road diets’, which reduce the area of a road dedicated to vehicular traffic (Ewing, [2008](#); Huang et al., [2002](#)), and consequently reduce the barrier to pollinator movement. These and related efforts have the potential to reduce the environmental stress roads exert on all of us, human and non-human alike.

תרגום לעברית של החלק הרלוונטי מהדיון בפרק 4 שמסכם את המחקר:

ביחד, תוצאות מחקר זה מצביעות על כך שלמרות שצדי הדרכים עשויים למשוך ולתמוך באוכלוסיות דבורים נכבדות, הכבישים מציבים מחסומים לתנועת דבורים, וכתוצאה מכך לקטורי אבקה. בעוד שהממצאים שלנו מצביעים על כך שאפילו כבישים קטנים ושביילי אופניים הם מחסומים לתנועת דבורים, בכל זאת ראינו העברת פיגמנטים ניכרת על פני כבישים אלה, מה שמרמז על כך שהמחסום הזה אינו מונע פיזור של דבורים ואבקה מוקטורת של חרקים. עם זאת, העברת פיגמנטים על פני כבישים הייתה נדירה בשני המינים עבור כבישים עם שלושה נתיבים או יותר של תנועה. בעוד שסקרנו כבישים ברוחב של עד חמישה נתיבים, כבישים רבים חורגים לרוב מרוחב זה. יתרה מכך, ההערכה שלנו לגבי השפעת הכבישים היא ככל הנראה שמרנית, מכיוון שהמחקר התרחש במהלך מגיפת ה-COVID-19, כאשר התנועה הופחתה באופן משמעותי מהרמות שלפני המגפה. לכן, אנו מציעים שכבישים בינוניים וגדולים עלולים לעכב את תנועת הדבורים במידה מספקת כדי להשפיע על חיפוש מזון והאבקה. אנו צופים כי הדבר סביר במיוחד בצמחים המסתמכים על האבקה צולבת מוקטורת של חרקים לצורך רבייה מוצלחת (במיוחד אלו המואבקים בעיקר על ידי דבורים קטנות), ובאזורים עירוניים שבהם שברי בתי גידול מוקפים בדרך כלל מכל עבר בכבישים סואנים. יש צורך במחקר נוסף על המבנה הגנטי של אוכלוסיות של חרקים מאביקים (במיוחד מינים קטנים יותר) וצמחים מואבקי חרקים, תוך התייחסות מפורשת לכבישים כמחסומים פוטנציאליים, כדי להעריך טענה זו.

לאור הממצאים שלנו, אנו ממליצים על הערכה ויישום של אסטרטגיות להפיכת הכבישים לפחות מחסום בפני מאביקים. מסדרונות בתי גידול היו יעילים בהפחתת ההשפעה של כבישים עבור טסים רבים של בעלי חוליות (Gilbert-Norton et al., 2010), וניתן להתאים מושג זה למאביקים. עם כל מדד כזה שמעודד מאביקים לחצות את הכביש, יהיה חשוב להעריך האם הוא מביא לעלייה בתמותה עקב התנגשויות רכב מוגברות, ואם כן האם הדבר עולה על היתרונות של קישוריות מוגברת של האוכלוסייה (Keilsohn et al., 2018). חשוב לציין, להתערבויות אלו יש פוטנציאל להשתלב עם המאמצים לקדם דרכי תחבורה חלופיות ולצמצם את תאונות הדרכים באמצעות מה שמכונה 'דיאטות דרכים', אשר מצמצמות את שטח הכביש המוקדש לתנועת כלי רכב (Ewing, 2008; Huang et al., 2002), וכתוצאה מכך להפחית את המחסום לתנועת המאביקים. למאמצים אלה ולמאמצים נלווים יש פוטנציאל להפחית את הלחץ הסביבתי שמפעילים על כולנו, אנושיים ולא אנושיים כאחד.