

Erez Cohen, Real Estate Appraiser & Economist  
Tomer Shaul, Real Estate Appraiser & Economist  
Amos Kramer, Practical Engineer

ארז כהן, שמאי מקרקעין וכלכלן  
תומר שאול, שמאי מקרקעין וכלכלן  
עמוס קרמר, הנדסאי בניין

תאריך: 11/03/2004

**הנדון: פגיעת תוכנית תממ/6 בקרקעות חקלאיות**  
**חוות דעת מומחה**

אני מוסר חוות דעתי זו במקום עדות בבית המשפט ואני מצהיר כי ידוע לי היטב שלעניין הוראות החוק הפלילי דין חוות דעתי זו כשהיא חתומה על ידי כדין עדות בבית משפט.

**השכלה**

1988 - בוגר בהצטיינות כלכלה חקלאית ומנהל בפקולטה לחקלאות של האוניברסיטה העברית.  
1991 - תעודה בשמאות וניהול מקרקעין באוניברסיטת תל אביב, שמאי מקרקעין מוסמך וחבר בלשכת שמאי המקרקעין החל משנת 1993. רשיון מספר 340. חבר האקדמיה למחקר ויישום שמאות המקרקעין בישראל.  
קורס בגישור בהיקף של 40 שעות במרכז הישראלי למשא ומתן ויישוב סכסוכים (ICN) במוסד שמואל נאמן למחקר מתקדם במדע וטכנולוגיה.  
קורס התמחות בנושא "הגישור בהתיישבות" בהיקף 36 שעות מטעם "גבים" מרכז גישור והמרכז הישראלי למשא ומתן וגישור.  
נכלל ברשימת המגשרים בהתאם לתקנה 2 לתקנות בתי המשפט (רשימת מגשרים), התשנ"ו 1996.  
מס' סידורי 2611 מיום 5.8.2003.  
קורס במסווי מקרקעין במכון למסים וליעוץ כלכלי בע"מ בהיקף של 32 שעות.  
סדנא בדיני בורות ע"י לשכת שמאי מקרקעין בישראל.

**ניסיון מקצועי**

כלכלן בהתאחדות האכרים 1988-2003 ומנהל מחלקת משק ומקצוע.  
בעבודתי בהתאחדות האכרים עסקתי בעיקר בתחום המקרקעין וצברתי ניסיון רב בנדל"ן בעיקר במגזר החקלאי. אני מכיר היטב את מערכת הזכויות במקרקעין במגזר החקלאי במושבים, בקיבוצים ובחקלאות הפרטית ואת החלטות מועצת מקרקעי ישראל. חבר במטה הקרקעות ופורום המקרקעין של תנועות ההתיישבות.  
במסגרת עבודתי ליוויתי פרויקטים של שנוי יעוד ואני משמש מ"מ חבר בוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים מזה 13 שנים. אני חבר בוועדות ציבוריות להחכרת קרקע חקלאית לטווח קצר וארוך ככל מחוזות מינהל מקרקעי ישראל.  
אני מנהל משרד שמאי מקרקעין עצמאי. את התמחותי בשמאות מקרקעין עברתי במשרדו של שאול רוזנברג ואף עבדתי במשרדו מספר שנים כשמאי.  
משתתף בוועדות פיקוח על בחינות, בדיקת בחינות וועדות ערר מטעם מועצת השמאים במשרד המשפטים.  
מאמרים מקצועיים שכתבתי פורסמו ב"מיסים", "ידע למידע", "מקרקעין וערכם", "גלובס", "הארץ" ובעיתונים של המגזר החקלאי.  
מרצה באוניברסיטאות תל אביב ובר אילן ובפורומים נוספים בנושא זכויות במקרקעי מינהל.



**1. מטרת חוות הדעת**

מטרת חוות הדעת לבחון את השפעתה של תוכנית מתאר מחוזית למחוז חיפה אשר נמצאת בהפקדה, על קרקעות חקלאיות בתחום הישובים זכרון יעקב, בנימינה גבעת עדה ופרדס חנה כרכור וזאת לצורך הגשת התנגדות לתוכנית.

**2. מהות הפגיעה**

תוכנית מתאר מחוזית מספר 6 המופקדת, מגדירה את רוב הקרקעות החקלאיות הנדונות ביעוד של "שטח פתוח/חקלאי מוגן" או "שטח חקלאי/נוף כפרי פתוח" או כ"שטח פתוח עירוני" או "רצועת נחל וסביבותיו". משמעות יעודי קרקע אלה היא הטלת מגבלות על הקרקעות הנדונות בשני מרכיבים עיקריים:

- א. מוגבלת אפשרות ניצול הקרקע לחקלאות.
  - ב. נמנעת אפשרות של פיתוח עתידי בקרקעות.
- מגבלות אלה גורמות לפגיעה בשווי הקרקעות החקלאיות באזור.

**3. פרטי הנכסים הנפגעים**

ככלל, פוגעת התוכנית באלפי דונמים חקלאיים באזור המושבות הנ"ל. רוב רובן של הקרקעות במתחם הנדון הן קרקעות בבעלות פרטית. להלן טבלה מרכזת של בעלי זכויות בקרקעות אשר החליטו להתנגד לתוכנית. בעלי זכויות אלה לבדם מיצגים שטח של כ- 12,000 דונם!

**כאן תבוא טבלה ארוכה עם רשימת כל החלקות לפי בעלים גושים ושטח.**

**4. יעוד הקרקע בתמ"מ 6**

כאמור, מיועדות רוב הקרקעות נשוא חוות הדעת בארבעה סוגי יעוד של שטחים פתוחים.

**4.1 שטח פתוח/חקלאי מוגן**

מסומן בתשריט בצבע ירוק כחלחל בהיר.

**4.1.1 יעדים -**

ליעד אזורים שישמרו כשטחים פתוחים כאמצעי להגנה על ריכוזים של משאבי טבע, נוף, מורשת וחקלאות.

לקבוע הוראות והנחיות לשימור, טיפוח ו/או שיקום של שטחים פתוחים ולהגנה עליהם מפני פיתוח בשל איכויותיהם הטבעיות, הנופיות, הסביבתיות או התרבותיות.

לתת מענה לצרכי נופש בחיק הטבע בראיה ארצית מחוזית.

**4.1.2 שימושים מותרים -**

שמורות טבע, גנים לאומיים ושמורות נוף.

שטחי יער ויעור.

שטחים פתוחים טבעיים.

חקלאות.

מיתקנים הדרושים לתחזוקה של השטח הפתוח.

4.1.3 מבנים חקלאיים - שימוש, עיבוד וייצור במבני משק ובכללם מבנים לגידול בעלי חיים, מחסנים סככות, חממות ובתי צמיחה, יותרו רק על פי הוראות תוכנית מתאר מחוזית נושאית שתערך בנושא זה, או תוכנית מתאר מקומית לכל תחום השיפוט המקומי או תחום תכנון אחר כפי שתקבע הועדה המחוזית, אשר תתיחסנה, בין היתר, למגבלות סביבתיות ונופיות מיוחדות בכל אזור ואזור ולצורכי החקלאות.

4.1.4 שירותי תיירות - יותר שימוש של שירותי תיירות בסמוך לאתר ביקור. לא תופקד תוכנית מקומית המיעדת שטח לשירותי תיירות בתחום "שטח פתוח/חקלאי מוגן" אלא בהתקיים כל התנאים הבאים:

השטח מיועד לספק שירותי תיירות בצמידות לאתר ביקור.  
סך כל השטח הבנוי והשטח לפיתוח נקבע בהיקף התואם את צורכי אתר הביקור, ובכל מקרה אינו עולה על 500 מ"ר, שטחים עיקריים ושטחי שירות. הוגשו מסמך סביבתי ומסמך השתלבות אשר יבחנו את התאמת שטחי הבינוי ושטח הפיתוח, המתקנים ומפרטי הקמתם לצביון ולאופי הביקור, נוף הפתוח ולמשאבי טבע הסובבים את האתר.

4.1.5 יותרו תשתית הנדסית אזורית ותשתית הנדסית מקומית לפי סעיף 5.2.1 למעט אתרי פסולת ומתקני טיפול בשפכים ובלבד שיותאמו למגבלות סביבתיות ונופיות הנובעות מאופי האזור.

#### 4.1.6 משמעות יעוד הקרקע כשטח פתוח/חקלאי מוגן

##### יחס לתוכניות אחרות

סעיף 4.1.3 א קובע:

"תוכנית מקומית שאושרה לפני אישורה של תוכנית זו תשאר בתוקפה על אף האמור בתוכנית זו"

לכאורה, היות ועל פי תוכניות מקומיות מאושרות ניתן להקים מבנים חקלאיים, ניתן להמשיך להקים כל עוד לא הוכנה תוכנית נושאית כאמור בסעיף 7.16 ו- 7.18. אולם סעיף 7.16.2 ג קובע כי שימושים חקלאיים במבנים "...יותרו רק על פי הוראות תוכנית מתאר מחוזית נושאית...". כלומר, לא יותרו - לא ינתנו היתרים חדשים אלא לאחר הכנת תוכנית מתאר נושאית. בכל מקרה ברור כי תוכנית המתאר הנושאית לכשתוכן, תגביל את הקמת המבנים החקלאיים שהרי אם לא נועדה להגביל, לא היה צורך בהכנתה.

בעל קרקע בתחום **שטח פתוח/חקלאי מוגן** המבקש להקים חממה חקלאית או כל מבנה חקלאי אחר ידרש להכין תוכנית מתאר מחוזית או תוכנית מתאר מקומית לכל מרחב התכנון המקומי. ברור מאליו כי מטלה זו אינה סבירה ולבעל הקרקע נותרת רק האפשרות לשבת ולהמתין שהועדה המקומית או המחוזית ימצאו את המשאבים הדרושים להכנת תוכנית מתאר זו. עד אישורה של תוכנית נושאית למבנים חקלאיים יוגבל החקלאי בניצול גורם הייצור שבעלותו. הגבלת אפשרות ניצול הקרקע לחקלאות מהווה פגיעה ביכולת ההתפרנסות מהחקלאות ומכאן שהיא מהווה **פגיעה בחופש העיסוק**.

ניצול הקרקע לחקלאות על ידי מניעת הקמת מבנים חקלאיים פוגעת בשווי הקרקע (פגיעה ב"חבילת הזכויות", נושא שיוסבר בהמשך), ובכך **פוגעת בקניין הפרט**. במידה ואכן תוכן ביום מן הימים תוכנית מתאר מחוזית או מקומית נושאית למבנים חקלאיים הרי שסביר לצפות כי תוכנית כזו תימנע מלאפשר הקמת מבנים חקלאיים כלשהם בשטח המיועד כ"שטח פתוח/חקלאי מוגן" שהרי עורכי התוכנית מצאו לנכון

להגדיר שטח זה כשטח מוגן למרות שבפועל בשטחים אלה מתקיימת חקלאות מתקדמת היתה לזו המתקיימת בסביבה גם באזורים אחרים שלא הוגדרו כשטחים מוגנים.

מיעוד הקרקע בסעיף 7.16.1 בתוכנית עולה כי, השטח המוגדר "שטח פתוח/חקלאי מוגן" אמור לתת מענה לצורכי נופש בחיק הטבע בראיה ארצית מחוזית ואזורית. השטחים הנדונים בחוות דעתי אינם "טבע", הם שטחים המהווים מקור פרנסה למשפחות רבות מזה כ- 100 שנים. החקלאות באזור מפרנסת את בעליה כבר 4 דורות. כדי לתת מענה לצורכי נופש בחיק הטבע יש לפתח תוכניות שימור באזורים טבעיים וביערות. השטחים החקלאיים אינם מיועדים לנופשים. קיימות סכנות למטיילים בשטחים חקלאיים עקב נגישות לחומרי הדברה, בורות או בוץ. השטחים הינם שטחים בבעלות פרטית, רובם מגודרים ואינם מיועדים כלל וכלל לנופשים. החקלאים המעבדים את אדמתם מוציאים את לחמם מאדמה זו ואינם חפצים בעידוד נופשים לסייר באדמתם. הנסיון מוכיח כי נופשים נוהגים לערוך "קטיף" משלהם ולגרום נזקים לשטחי עיבוד.

התוכנית מאפשרת הקמת מיזמים של "שירותי תיירות" אשר לכאורה אמורים לסייע לפרנסת בעלי הקרקעות באזור. אולם נראה כי לא כך הוא. המגבלות על הקמת המיזמים יאפשרו בכל מתחם הקרקעות של המושבות זכרון יעקב, בנימינה גבעת עדה ופרדס חנה כרכור מספר מצומצם ביותר של מיזמים, אם בכלל, וגם מיזמים אלה הינם בהיקף קטן ביותר. מיזם תיירותי יוקם רק בצמוד ל"אתר ביקור" – אתר קיים או מקבץ אתרים קיימים שלדעת מוסד תכנון הם בעלי עניין תיירותי ומהווים מוקד משיכה לתיירים ולנופשים בשל עניין ארכיאולוגי, דתי, מוזיאלי, לאומי, היסטורי או תרבותי. "שירותי התיירות" שיותר להקים הם שימוש קרקע נלווה התומך בתפקודו של אתר ביקור, כגון מרכז מבקרים, שירותי הדרכה, שירותי אוכל, חנויות למזכרות ותכליות דומות למעט אכסון מלונאי, ובלבד שהיקפם של שימושים אלה תואם את צורכי המבקרים באתר. בכל מקרה השטח הבנוי והשטח לפיתוח לא יעלה על 500 מ"ר שטחים עיקריים ושטחי שירות.

ככלל, תוכנית מתאר מחוזית אינה קובעת זכויות בניה. בשטחים אלה מצאו לנכון עורכי התוכנית לקבוע היקף בניה ל"שירותי תיירות" עד כדי קביעת היקף שטחים עיקריים ושטחי שירות. קביעה זו נועדה להדגיש את מטרת התוכנית למנוע פיתוח כלשהו לרבות פיתוח חקלאי בשטח "פתוח/חקלאי מוגן".

כאמור לעיל התוכנית מתירה בשטח המוגן הקמת תשתיות הנדסיות ואזוריות ומקומיות לאחר בחינה של חלופות להקמת התשתיות מחוץ לאזור המוגן. כלומר באזור הפתוח המוגן יכול שיעבור קו חשמל (ואכן עובר) יכול שיתוכנן כביש חדש שיחצה את השטח (ואכן מתוכנן) אולם פיתוח עירוני, פיתוח מיזמים ואף הקמת מבנים לפיתוח החקלאות, אינם מותרים.

**4.2 שטח חקלאי/נוף כפרי פתוח**

מסומן בתשריט בצבע ירוק צהבהב בהיר

**4.2.1 יעדים -**

ליעד שטחים אשר ישמשו לפעילויות חקלאיות ופעילויות נופש במרחב פתוח אקסטנסיבי בחיק הטבע, ויתפקדו כשטחים פתוחים. לשמור על הרציפות בין השטחים הפתוחים מהסוגים השונים שבתחום המחוז ומחוץ לו, ובד בבד לשמש כחייץ ירוק ופתוח שימנע היווצרות רצפים מבונים גדולים.

**4.2.2 שימושים מותרים -**

חקלאות.

שמורות טבע ונוף, גנים לאומיים, יער וייעור.  
שטחים פתוחים טבעיים ושטח פתוח/חקלאי מוגן.  
שירותי נופש בחיק הטבע.  
שירותי תיירות בסמוך לאתר ביקור.  
תשתית הנדסית אזורית או מקומית.

4.2.3 מבנים חקלאיים – תוכנית המתירה הקמת מבני משק וייצור חקלאי כגון מבנים לגידול בעלי חיים, מחסנים, חממות ובתי צמיחה, תקבע הוראות להקמת המבנים החקלאיים תוך שמירה על איכות השטח הפתוח והנוף הכפרי ועל רציפותם, תוך בחינת ההיבטים הסביבתיים הרלוונטיים והתחשבות בצרכים הנדרשים לקיום החקלאות לענפיה. בתוכנית מתאר מקומית המתירה הקמתם של מבנים חקלאיים יקבע כי לא ינתן היתר למבנה חקלאי אלא אם התקיימו כל התנאים הבאים:  
בהיתר הבניה נקבע מהם השימושים החקלאיים שיעשו במבנה.  
המבנה כפי שפורט בהיתר, מתאים לשימושים החקלאיים בגודלו, עיצובו וחומרי הגמר שלו.

4.2.4 שירותי תיירות – כפי שנקבע לגבי "שטח פתוח/חקלאי מוגן" בשינויים המחוייבים.  
4.2.5 שירותי נופש בחיק הטבע – לא תופקד תוכנית לשירותי נופש בחיק הטבע אלא בהתקיים כל התנאים הבאים:

תוכנית לשירותי נופש בחיק הטבע תתבסס ככל האפשר על קווי תשתית קיימים ומערכת דרכים קיימת.  
תוכנית מקומית המייעדת שטח לנופש בחיק הטבע (בתקנון התוכנית נכתב, ככל הנראה בטעות, "שטח לבניה"). נראה שהכונה שטח לשירותי נופש בחיק הטבע (ולא שטח לבניה) תחול על יחידת תכנון מקומית או תהיה תואמת תוכנית ליחידת תכנון מקומית. יחידת תכנון מקומית לעניין זה הוא מרחב תכנון מקומי בשלמותו, או חטיבת קרקע אחרת כפי שתקבע הועדה המחוזית ואשר מאפשרת ראייה תכנונית כוללת.

#### **משמעות יעוד הקרקע כשטח חקלאי/נוף כפרי פתוח** 4.2.6

בדומה לאמור ביחס לשטח פתוח/חקלאי מוגן, גם בשטח חקלאי/נוף כפרי פתוח יש פגיעה בזכויות הבעלים. לצורך הקמת מבנה חקלאי יש צורך בהכנת תוכנית מתאר מקומית. ברור מאליה כי מטלה זו אינה סבירה ולבעל הקרקע נותרת רק האפשרות לשבת ולהמתין עד שהועדה המקומית תמצא את המשאבים הדרושים להכנת תוכנית מתאר זו. עד אישורה של תוכנית נושאת למבנים חקלאיים יוגבל החקלאי בניצול גורם הייצור שבבעלותו. הגבלת אפשרות ניצול הקרקע לחקלאות מהווה פגיעה ביכולת ההתפרנסות מהחקלאות ומכאן שהיא מהווה פגיעה בחופש העיסוק.  
הגבלת ניצול הקרקע לחקלאות על ידי מניעת הקמת מבנים חקלאיים פוגעת בשווי הקרקע (פגיעה ב"חבילת הזכויות", נושא שיוסבר בהמשך), ובכך פוגעת בקניין הפרט. במידה ואכן תוכן ביום מן הימים תוכנית מתאר מקומית נושאת למבנים חקלאיים הרי שסביר לצפות כי תוכנית כזו תגביל מאוד הקמת מבנים חקלאיים בשטח המיועד כ"שטח חקלאי/נוף כפרי פתוח" לאור המגבלות לתכנון המפורטות בסעיף 1א7.18.3 לתקנון התוכנית.

התוכנית מאפשרת ב"שטח חקלאי/נוף כפרי פתוח" הקמת מיזמים של "שירותי תיירות" בדומה למותר ב"שטח פתוח/חקלאי מוגן". משמעות אפשרות זו לאור המגבלות הרבות על הקמת המיזמים פורטה בהתייחסותי לשטח פתוח/חקלאי מוגן.

גם ב"שטח חקלאי/נוף כפרי פתוח" התוכנית מתירה הקמת תשתיות הנדסיות אזוריות ומקומיות. כלומר באזור של נוף כפרי פתוח ניתן להקים תשתיות אולם פיתוח עירוני, פיתוח מיזמים ואף הקמת מבנים לפיתוח החקלאות, אינם מותרים.

**4.3 שטח פתוח עירוני**  
מסומן בתשריט בצבע ירוק.

**4.3.1 יעדים -**

ליעד שטחים פתוחים עירוניים ראשיים בליבם של אזורים עירוניים מבונים לשם שמירת משאבי טבע ונוף ועל מנת לשמש כחייצים של מרחב בעל אופי פתוח ומניעת רצפים עירוניים בין ישובים.  
ליעד את מרבית השטחים הפתוחים העירוניים למטרות נופש ופנאי לשימושים נלווים להם.  
לשמש כאזור הפרדה בין אזורי פיתוח עירוני לבין אזורים אחרים היוצרים מטרדים סביבתיים, נופיים או תדמיתיים.  
לשמור על משאבי טבע, נוף ומורשת ייחודיים הנמצאים בתחום אזור הפיתוח העירוני או בסמוך לו.  
ליעד שטחים פתוחים עירוניים בנוסף למכסת השטחים הפתוחים הציבוריים הנדרשים במסגרת תכניות מקומיות למעט לעניין פארקים עירוניים.

**4.3.2 שימושים מותרים -**

קבוצת שימושים א' –  
פארקים, גנים עירוניים.  
שמורת טבע ונוף, גנים לאומיים, יער וייעור, שטחים פתוחים טבעיים.  
ספורט ופנאי ללא מבנים.  
חקלאות בהתאם להוראות סעיף 4.3 ב'.  
קבוצת שימושים ב' –  
קבוצת שימושים א'  
מתקני ספורט ונופש לרבות בריכות שחייה.  
אזורים להתקהלות ולמופעים תחת כיפת השמיים.

**4.3.3 הנחיות והוראות לתכנון שטח פתוח עירוני**

השטחים הציבוריים הנכללים בשטח פתוח עירוני לא ילקחו בחשבון בחישוב מכסת השטחים הציבוריים הנדרשים בתוכנית מקומית למעט לעניין פארק עירוני. היקף השטח הפתוח העירוני בתוכנית מקומית לא יפחת מהיקפו בתוכנית תמ"מ 6.  
שטח בינוי בשטח פתוח עירוני –  
לא יאשר מוסד תכנון תוכנית מקומית בשטח פתוח עירוני המייעדת שטח לבינוי לשימושים שבקבוצה ב' דלעיל אלא בהתקיים כל התנאים הבאים:  
▪ יישמר רצף השטח הפתוח ברוחב של לא פחות מ- 100 מ'.  
▪ הבינוי המוצע נמצא במרחק של לפחות 100 מ' מרצועה לתכנון או רצועת הדרך באם נקבעה עפ"י תמ"מ א' / 3 מדרכים ארציות.  
▪ ועדה מחוזית תהיה רשאית לאשר תוכניות החורגות ממגבלות סעיפים דלעיל, על פי התנאים היחודיים של המקום כפי שיפורטו בהחלטתה.

- היקף הבינוי לא יעלה על 2% מהשטח הפתוח העירוני אשר נכלל בתוכנית מקומית כאמור.
- תמנע פגיעה במשאבי טבע ונוף הכלולים באזור או הגובלים בו.

#### משמעות יעוד הקרקע כשטח פתוח עירוני 4.3.4

שטח חקלאי אשר יועד בתוכנית תמ"מ 6 לשטח פתוח עירוני נפגע קשות באפשרות ניצולו. השימוש החקלאי המותר בו הוא זמני בלבד. סעיף 7.19.2 מפנה בהתייחסו לשימוש בקרקע לחקלאות לסעיף 4.3 ב'. סעיף 4.3ב' נועד לאפשר בקרקעות שיועדו לפיתוח עירוני המשך העיבוד החקלאי עד לשלב שידרשו בפועל. אותו דין חל על קרקע שנועדה להיות שטח פתוח עירוני. וכך נכתב בסעיף 4.3ב':

"פעילויות חקלאיות תותרנה בשטחים המיועדים לפיתוח בתוכנית זו כל עוד לא אושרה תוכנית מקומית קובעת ייעודים לפיתוח. התוכנית המקומית תקבע הוראות לגבי המשך השימוש החקלאי בהתאם לשלבי הפיתוח."

השימוש החקלאי הפך לשימוש ביניים עד שתאושר תוכנית מקומית לשטח פתוח עירוני. כיון שהשימוש הפך לזמני לא ניתן לנצל הקרקע לחקלאות ביעילות. הקמת מבנים וחממות, ואף נטיעתם של מטעים ושינטוע מטעים קיימים הינם שימושים חקלאיים בהם מושקע הון רב הדורש תקופת החזר השקעה ארוכה. לא ניתן להשקיע הון זה בהעדר הביטחון להמשך השימוש לאורך זמן.

**קרקעות בתחום שטח פתוח עירוני נפגעות** לא רק בהיבט אפשרות ניצולן בחקלאות אלא אף בהיבט של פגיעה ב**פוטנציאל העתידי** שלהן. קרקעות אלה מאופיינות בכך שהן צמודות לאיזור הפיתוח הקיים והמוצע ולכן נהנו מפוטנציאל לשינוי יעודן לאזורי פיתוח. הגדרתן כשטח פתוח עירוני מונעת את פיתוחן. ניסיון לכלול קרקעות אלה בתחום תוכניות מקומיות לפיתוח במסגרת **איחוד וחלוקה** ובכך "לפצות" את בעליהן בגין הפגיעה נדון לכישלון.

**קרקעות המיועדות לשטח פתוח עירוני יכנסו לטבלאות איזון בשווי נמוך** בהרבה משווי הקרקעות הסמוכות אשר סומנו בתוכנית זו כמיועדים לפיתוח. כך, הזכויות שיקבלו בעליהן יהיו נמוכות בהרבה מזכויותיהם של הבעלים האחרים בתוכנית. בסעיף 2122(2) לחוק התכנון והבניה תשכ"ה 1965 נקבע:

"(2) שווי של מגרש שיוקצה כאמור ביחס לשוויים של סך כל המגרשים החדשים שנוצרו על ידי החלוקה, יהיה, ככל האפשר, כשווי של המגרש הקודם של מקבל ההקצאה ביחס לשוויים של סך כל המגרשים הקודמים".

מובן מאליו כי שווי של הקרקעות שיועדו בתמ"מ 6 כ"שטח פתוח/חקלאי מוגן", "שטח חקלאי/נוף כפרי פתוח", "שטח רצועת נחל וסביבותיו", ו-"שטח פתוח עירוני" נמוך משווי קרקעות אשר יועדו לפיתוח עירוני. שווי הזכויות שיוקצו לבעלי הקרקעות שביעודים הפתוחים למיניהם, כמתחייב מהוראות החוק, יהיה נמוך לאין שיעור משווי המגרשים שיוקצו לבעלי חלקות שיועדו לפיתוח.

תרומתן של קרקעות המיועדות כשטח פתוח עירוני לתוכנית מקומית מוגבלות מאוד היות והתוכנית קובעת מפורשות כי **שטחים אלה לא ילקחו בחשבון בחישוב מכסת השטחים הציבוריים הנדרשים בתוכנית מקומית**. כלומר, הכללת שטחים אלה בתוכנית איחוד וחלוקה תגזול זכויות פיתוח מבעלי קרקעות אחרים בתוכנית ואלה יתנגדו לכך נחרצות. חיוב בעלי שטח לפיתוח לחלוק את זכויותיו עם בעלי קרקע המיועדת כשטח פתוח מהווה גלגול של נטל הפיצוי בגין שטחים פתוחים מן הציבור אל מספר בעלי קרקע מצומצם.

כאמור, ניסיון להכליל קרקעות המיועדות לשטח פתוח עירוני לטבלאות איחוד וחלוקה, נדון לכישלון. לפיכך, כדי לפתח את השטח הפתוח יהיה צורך להפקיע שטחים מידי בעליהם הפרטיים. מדובר בהפקעות העולות על המותר להפקעה ללא תמורה, ואף בהפקעת חלקות בשלמותן. הפקעות אלה חייבות בתשלום פיצויי הפקעה. גם פיתוח הפארקים דורש ממון רב. קיים ספק רב באשר ליכולתן של הרשויות המקומיות הרלבנטיות לממן את פיצויי ההפקעה וההקמה הנדרשים ולכן נראה שפארקים המתוכננים לא יזכו לקרום עור וגידים והם ישארו על גבי התשריטים בלבד.

**4.4 רצועת נחל וסביבותיו**

מסומן בתשריט בצבע ירוק כחלחל בהיר ובתוכו ציר הנחל בצבע תכלת. רצועת נחל וסביבותיו מוגדרת בתמ"מ/6 כרצועת קרקע הכוללת את אפיק הנחל, גדות הנחל וסביבותיו כמסומן בתשריט. רוחב מזערי של הרצועה, עד להכנת תוכנית מקומית, הוא 100 מ' מכל גדה.

**4.4.1 יעדים –**

לשמור על אפיקי הנחלים והוואדיות כמקום לזרימת מים.  
לקבוע הנחיות לתכנון רצועת הנחל לשיקום ולשמירת מערכות טבעיות לאורך הנחל ונופיו.  
לקבוע הנחיות לטיפול השטחים הפתוחים למטרות נופש בחיק הטבע לאורך הנחל ובסביבותיו.  
לקבוע הנחיות לגבי מערכות הניקוז, לשימוש והסדרה של הנחל כמערכת ניקוז תוך מתן עדיפות למערכת האקולוגית, והטיפול בגופי מים לאורך הנחל.  
לקבוע תנאים ומגבלות למבנים ומתקנים בתחום רצועת הנחל.

**4.4.2 שימושים מותרים –**

השימושים המותרים הם על פי המותר בסעיף 7.16.2 בשטח פתוח/חקלאי מוגן.

**4.4.3 הנחיות והוראות תכנון –** ככלל, לא תופקד תוכנית בתחום רצועת נחל אלא אם נושא התכנון העיקרי בה הוא הנחל, והיא חלה על כל רצועת הנחל.

**4.4.4 משמעות יעוד הקרקע כרצועת נחל וסביבותיו**

היות והשימושים המותרים ברצועת נחל נגזרים מהשימושים המותרים בשטח פתוח/חקלאי מוגן הרי שגם המשמעות דומה. ברור, כי לאור אופי היעוד אין לצפות כי בתוכנית עתידית יותרו בתוכנית עתידית מבנים חקלאיים כלשהם. מיקומו של שטח בתחום רצועת נחל וסביבותיו הינו ודאי וברור מהבחינה הפיזית ולאור קביעת רוחבו כ-100 מ' מכל גדה. הגדרת רוחבו זה לכל אורך נחל יוצרת פגיעה בשטחים חקלאיים נרחבים. קביעת רוחב רצועה זה, למשל בנחל עדה, מונע את אפשרות קידום תוכניות הפיתוח אשר נועדו ליצור רצף בין השטחים הבנויים בגבעת עדה. כפי שהוסבר לעיל לגבי שטח פתוח עירוני, לא ניתן למזער את הפגיעה על ידי הכללת שטחי נחל וסביבותיו במסגרת תוכניות איחוד וחלוקה יחד עם שטחים שיועדו בתמ"מ/6 לפיתוח.



**5. קרקע חקלאית – המצב הקיים**

רוב רובן של הקרקעות בתחום המושבות זכרון יעקב, בנימינה גבעת עדה, ופרדס חנה כרכור אשר יועדו כשטחים פתוחים בתמ"מ 6 מיועדים לחקלאות בתוכניות המתאר הקיימות. ככלל, מותר לעשות בקרקע חקלאית כל שימוש בהתאם לתוספת הראשונה לחוק התכנון והבניה תשכ"ה 1965. כלומר, כל שימוש חקלאי וכל מבנה שנועד לחקלאות או לשרת באופן ישיר את השימוש החקלאי, מותרים. בסעיף 7 לתוספת הראשונה נקבע:

7. הגבלות בשימוש בקרקע לא חקלאית (תיקון: תשנ"ה 11)
- (א) לא יינתן על ידי מוסד תכנון היתר לבניה או לשימוש בקרקע חקלאית למטרה לא חקלאית אלא בהתאם לתכנית שנתמלאו בה הדרישות של סעיף 6 או אם הסכימה לכך הועדה.
- (ב) "מטרה לא חקלאית", בסעיף זה - בניה או שימוש בקרקע שאינם דרושים במישרין לייצור חקלאי, לעיבוד חקלאי של האדמה או לגידול בעלי חיים.
- (ג) שימוש חורג בקרקע חקלאית טעון אישור הועדה ואישור הועדה המחוזית.

להלן פירוט התוכניות החלות על הקרקעות החקלאיות הנדונות בישובים השונים מהן ניתן ללמוד כי ניתן להקים בקרקעות הנדונות מבנים חקלאיים.

- 5.1 **תוכנית מתאר לשטח הגלילי לתכנון עיר מחוז חיפה מס' ג/400**
- התוכנית פורסמה למתן בי.פ. 989 ביום 10/01/1963. בהתאם להוראות התוכנית באזור חקלאי יותרו השימושים הבאים: מתקנים להספקת מים וחשמל, מתקני ביוב וכו'. מתקנים הקשורים להכשרת קרקע לחקלאות. מחצבות ומתקני מחצבות, בריכות לאדי מלח, באישור הועדה המחוזית. משקים לגידול בעלי חיים על שטח מינימלי של 5 דונם, באישור הועדה המחוזית. בניינים אחרים באישור הועדה המחוזית. בישוב שבו לא חלה תוכנית בניין ערים מפורטת בעלת תוקף ביום הכנס תוכנית זו לתוקפה יותרו מבנים חקלאיים למיניהם.

- 5.2 להלן פירוט הזכויות בקרקע חקלאית בתוכנית המתאר המקומיות:

**5.2.1 זכרון יעקב**

**תוכנית מתאר זכרון – יעקב מס' ג/451 = (ש/11)**

התוכנית פורסמה למתן תוקף בי.פ. 1082 ביום 09/04/1964. תוכנית זו חלה על שטח המועצה המקומית זכרון יעקב. בהתאם להוראות התוכנית, באזור חקלאי לא תותר כל בנייה של מבנים פרט למיתקנים ומיבנים המשמשים ישירות את השטח החקלאי. מבני מגורים יותרו בשטח החקלאי רק עפ"י אישור הועדה המחוזית.

**5.2.2 גבעת עדה**

**תוכנית מס' ש/95 – תוכנית מתאר גבעת עדה**

התוכנית פורסמה למתן תוקף בי.פ. 2844 ביום 26/08/1982. תוכנית זו חלה על תחום שיפוטה של המועצה המקומית גבעת עדה. בהתאם להוראות התוכנית תותר הקמת חממות ובתי צמחיה באזור משקי העזר ובאזור א' בחלק הדרומי מערבי של הישוב גוש 10134, 10131, ובאזור חקלאי. למרות האמור לעיל לא תורשה הקמת חממות באזורים הנ"ל, במגרשים ששטחם קטן מ- 1,500 מ"ר. שטח הקרקע שיכוסה ע"י החממות לא יעלה על 60% משטח המגרש באזור משקי העזר

ובאזור החקלאי ו- 30% משטח המגרש באזור מגורים א'.  
רשימת תכליות:  
בשטחים לעיבוד חקלאי יותרו מיתקנים לאספקת מים, חשמל ומתקני ביוב המבוצעים  
ע"י הרשות המקומית או רשות ממלכתית. חממות בשיעור שנקבעו במשקי עזר.

### 5.2.3 בנימינה

**תוכנית בנין עיר מס' ש/23 א' – תוכנית מתאר בנימינה**  
התוכנית פורסמה למתן תוקף בי.פ. 2092 ביום 20/02/1975.  
בהתאם להוראות התוכנית, יותרו השימושים לאזורים כדלקמן:  
באזור חקלאי -  
גודל מגרש מינימלי - 5,000 מ"ר או כפי שקיים.  
חזית מינימלית של מגרש - 40 מ' או כפי שקיים.  
אחוז בניה מותר בכל קומה - 5%, 10% בכל הקומות.  
מספר קומות – 2.  
מספר יחידות – 1.  
קווי בניין – קדמי כמסומן בתשריט, צדדי 4 מ', אחורי 6 מ'.  
הערות: 10% נוספים למבני משק במרווח צדדי 3 מ' או על הגבול בהסכמת השכן.

רשימת תכליות -  
אזור חקלאי – מתקנים להספקת מים וחשמל, מתקני ביוב, מתקנים הקשורים להכשרת  
קרקע לחקלאות אקסטנסיבית באשור הועדה המחוזית, מחצבות ומתקני מחצבות  
באשור הועדה המחוזית, כבשני סיד במרחק מינימלי של 200 מ' לפחות משטח בני  
באישור הועדה המחוזית.  
משקים לגידול בעלי חיים על שטח מינימלי של 5 דונם באשור הועדה המחוזית. באזור זה  
יורשה השימוש לצורכי מזבלה ארעית, באשור משרד הבריאות, בניינים אחרים באישור  
הועדה המחוזית.

### 5.2.4 כרכור

**תוכנית בנין עיר מס' ש/17 – תוכנית מתאר כרכור**  
התוכנית פורסמה למתן תוקף בי.פ. 1705 ביום 01/03/1971.  
בהתאם להוראות התוכנית, יותרו השימושים לאזורים כדלקמן:  
באזור חקלאי -  
גודל מגרש מינימלי - 5,000 מ"ר או כפי שקיים.  
חזית מינימלית של מגרש - 40 מ' או כפי שקיים.  
אחוז בניה מותר בכל קומה - 5%, 10% בכל הקומות.  
מספר קומות – 2.  
מספר יחידות – 1.  
קווי בניין – קדמי כמסומן בתשריט, צדדי 4 מ', אחורי 6 מ'.  
הערות: 10% נוספים לבני משק במרווח צדדי 3 מ' או על הגבול בהסכמת השכן.

רשימת תכליות -  
אזור חקלאי – מתקנים להספקת מים וחשמל, מתקני ביוב, מתקנים הקשורים להכשרת  
קרקע לחקלאות אקסטנסיבית באשור הועדה המחוזית, מחצבות ומתקני מחצבות  
באשור הועדה המחוזית, כבשני סיד במרחק מינימלי של 200 מ' לפחות משטח בני  
באישור הועדה המחוזית.  
משקים לגידול בעלי חיים על שטח מינימלי של 5 דונם באשור הועדה המחוזית. באזור זה  
יורשה השימוש לצורכי מזבלה ארעית, באשור משרד הבריאות, בניינים אחרים באישור  
הועדה המחוזית.

**פרדס חנה 5.2.5**

**תוכנית בנין עיר מס' ש/1 – תוכנית מתאר פרדס-חנה**  
התוכנית פורסמה למתן תוקף בי.פ. 1324 ביום 22/12/1966.  
בהתאם להוראות התוכנית, יותרו השימושים לאזורים כדלקמן:  
באזור חקלאי -  
גודל מגרש מינימלי - 5,000 מ"ר או כפי שקיים.  
חזית מינימלית של מגרש - 40 מ' או כפי שקיים.  
אחוז בניה מותר בכל קומה - 5%, 10% בכל הקומות.  
מספר קומות - 2.  
מספר יחידות - 1.  
קווי בניין - קדמי כמסומן בתשריט, צדדי 4 מ', אחורי 6 מ'.  
הערות: 10% נוספים לבני משק במרווח צדדי 3 מ' או על הגבול בהסכמת השכן.

רשימת תכליות -

אזור חקלאי - מתקנים להספקת מים וחשמל, מתקני ביוב, מתקנים הקשורים להכשרת קרקע לחקלאות אקסטנסיבית באשור הועדה המחוזית, מחצבות ומתקני מחצבות באשור הועדה המחוזית, כבשני סיד במרחק מינימלי של 200 מ' לפחות משטח בנוי באישור הועדה המחוזית.  
משקים לגידול בעלי חיים על שטח מינימלי של 5 דונם באשור הועדה המחוזית. באזור זה יורשה השימוש לצורכי מזבלה ארעית, באשור משרד הבריאות, בניינים אחרים באישור הועדה המחוזית.

**פגיעה בשווי החקלאי 6.**

6.1 החקלאות היא ענף הנמצא בהתפתחות טכנולוגית מתמדת. החקלאות בת זמננו אינה דומה לחקלאות שהיתה בעשור הקודם. כך למשל, ענף הירקות עבר רובו ככולו לגידול תחת חממות וענף המטעים הולך ומתכסה בבתי רשת. ענף החקלאות נמצא זה שנים במשבר חריף והחקלאים נאלצים להתייעל ולהשתפר טכנולוגית כדי לשרוד. תוכנית מתאר מחוזית מתווה את התכנון לעשרות שנים ולכן עליה לצפות או לכל הפחות לאפשר את התפתחות ענף החקלאות. הטלת מגבלות על הקמת מבנים חקלאיים לרבות חממות ובתי צמיחה משמעותה עצירת ההתפתחות הטכנולוגית, מניעת התייעלות והגבלת גידולים חדשים. כל אלה יובילו לקריסת החקלאות באזור.  
אחת ממטרותיה של התוכנית היא שמירה על נוף חקלאי אולם, פגיעה ברווחיות תגרום לנטישת שטחים והזנחתם. מדובר בקרקעות פרטיות ולא ניתן לכפות עיבוד הקרקע. חקלאים שלא יפיקו מהקרקע רווחים ולאור העובדה כי גם עתיד הקרקע כמיועדת לפיתוח הוגבל מאוד יעדיפו להזניחה.

**שימוש אלטרנטיבי במבנים חקלאיים 6.2**

כיום מבנים חקלאיים כגון מחסנים ובתי אריזה נמצאים בחצר המשק במושבות - "חכורה". המיקום גורם למטרד לשכנים וקיים לחץ להוצאתו מחוץ לתחום המגורים בישובים.  
גם השימוש היעיל והטוב ב"חכורה" הוא מגורים. ברוב המקרים החצר המשמשת את החקלאים במושבות לאחסנת ציוד חקלאי ואריזה מיועדת בתוכניות מאושרות לחלוקה למגרשים. כדי לממש זכויות אלה יש למצוא מקום חלופי לחצר המשק. המיקום החלופי צריך להיות בעל נגישות נוחה לשטח החקלאי. המקום הטבעי הוא בתחום קרקע החקלאית של החקלאי. המגבלות שמטילה תוכנית תמ"מ 6 על הקמת מבנים חקלאיים בשטח החקלאי מסכלות את מימוש שטחי בניה אלה בתחום הישובים.

6.3 **היטל השבחה לשימוש חקלאי**  
בסעיף 7.18.3 א' 2 (א) נקבע כי בהיתר הבניה למבנה החקלאי יקבע "מה השימושים החקלאיים שיעשו במבנה".  
על פי התוספת השלישית לחוק התכנון והבניה חל היטל השבחה על התרת שימוש החורג מההיתר המקורי.

"השבחה" - עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג;  
"שימוש זכויות", במקרקעין - אחת מאלה:  
(1) קבלת היתר לפי חוק זה לבניה או לשימוש בהם שלא ניתן היה לתינו אלמלא אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג שבעקבותיהם חל היטל השבחה;

סעיף 148 לחוק התכנון והבניה קובע:

148. שימוש חורג והקלה בתנאים (תיקון: תשנ"ה)  
היתר לשימוש חורג מתכנית יינתן לתקופה מוגבלת מראש; היתר לשימוש חורג מהיתר או הקלה יכולים להינתן לתקופה מוגבלת מראש.

כיון שעל פי הוראות תמ"מ 6 יקבע בהיתר למבנה החקלאי השימוש או מתכוונים לעשות במבנה, הרי שאם לאחר מספר שנים יתבקש לעשות במבנה שימוש אחר תעמוד לועדה המקומית הזכות לגבות היטל השבחה בגין "שימוש חורג מהיתר". זו כמובן פגיעה נוספת בזכויות בעלי הקרקע החקלאית.

6.4 **פערי רווחיות שניתן להפיק מקרקע עם וללא מבנים.**

6.5 **"חבילת הזכויות"**  
ככלל שמאות מקרקעין עוסקת בהערכת שוויים של זכויות במקרקעין. ניתן לראות בבעלות המלאה על השטח כמעין "חבילת זכויות" שניתן להפרידה לחלקי זכויות ולבצע פעילות בכל חלק בנפרד. תאוריית "חבילת הזכויות" מפורטת בהרחבה בספרות המקצועית בספריהם של המלומדים: ירמיהו אלוני - שמאות מקרקעין בישראל ומנחם מלכונא - מבוא לשמאות מקרקעין.  
בכדי להבין את "תיאוריית חבילת הזכויות" יש להבדיל בין שני מושגים הקשורים במקרקעין:  
הנכס הפיזי (real estate), והזכויות במקרקעין (real property).

הנכס הפיזי הינו הצד הפיזי או המוחשי של הנכס, כלומר הקרקע כמגרש וכן כל המחובר ו/או נטוע בחיבור של קבע לקרקע כמו מבנים, עצים וכדומה. נכס פיזי כפשוטו אין לו למעשה כל ערך מעשי כל עוד אין לגורם כלשהו עניין בו. מרגע התגלות העניין בנכס הוא הופך להיות בעל שווי. את העניין בנכס ניתן להבין על ידי ניתוח הזכויות במקרקעין.

הזכויות במקרקעין הינן הצד הבלתי מוחשי בנכס וכוללות את הזכות הקניינית, הזכות הסטטוטורית, והזכות הפיננסית (לרבות החובות), כאשר ניתן לתמצת את הזכויות להגדרה הקצרה כתועלת שניתן להפיק מהנכס, המבטאת את האפשרות של הבעלים

להחזיק, להשתמש ולהנות ממנו. הזכויות במקרקעין הן-הן הישות היוצרת את העניין והתועלת שניתן כאמור להפיק ממנו.

חיבור שני המושגים הללו יחד מהווה את הישות הנכסית = מקרקעין (כהגדרתו בחוק המקרקעין 1969).

ניתן אף לומר כי רק הזכויות במקרקעין והעניין בהן, הן היוצרות את הערך הכלכלי והשווי הכספי של המקרקעין. לפיכך מרגע שנפגמו הזכויות – נפגע שווי המקרקעין.

גם הזכויות במקרקעין נחלקות למספר גורמים/רבדים. שלושת הגורמים העיקריים הם: הפיזי, התכנוני, והחוקי/משפטי. כאמור כל הפחתה באחד מגורמי הזכויות במקרקעין (או ביותר מאחד) משפיעים מיידית על שווי הכולל של הזכויות וכמובן על שווי של הנכס.

הגבלות תכנוניות פוגעות בשווי הנכס.

שלושת רובדי הזכויות הנזכרים לעיל יוצרים לנכס את "חבילת הזכויות" המיוחדת שלו. בספרות המקצועית מתוארת חבילת הזכויות "כחבילת מקלות" שבה כל "מקל" מייצג זכות אחת שהיא זכות חלקית.

מרגע שאחד המקלות נפגם או שהוטלה עליו מגבלה, נוצר מטרד אשר גורם בהכרח לפחת בערכה של חבילת המקלות/זכויות. המטרד הוא גורם שיש לו ערך כלכלי וניתן במידה מסוימת למדוד אותו, לכמת אותו ולכנותו "ערך המטרד". ערכו הכלכלי של המטרד הוא המחיר שיש לשלם על מנת להימנע מיצירתו או בכדי להשתחרר מקיומו.

בתכנית המתאר המחוזית תמ"מ 6 קיימת הגבלה בניצול הקרקע לחקלאות ע"י מניעת השימוש החקלאי המלא הבא לידי ביטוי בהגבלת הקמת מבנים חקלאיים. הגבלה זו משולה להוצאת אחד המקלות מחבילת הזכויות ובכך נגרמת פגיעה בשווי הנכס.

ניתן גם לראות את הגבלת השימוש כהפקעת חלק מהזכויות במקרקעין. הפקעה זו נוצרת על ידי רשות שלטונית המורשית לכך, כמו הוועדה המחוזית חיפה במקרה שלנו. אין מדובר בהפקעתם המלאה של המקרקעין, אלא הגבלה חלקית של השימוש בהם. הגבלת השימוש במקרקעין דומה לזיקת הנאה שלילית המוטלת על מקרקעין. זיקת הנאה שלילית נועדה למנוע מבעל המקרקעין לבצע פעולות ו/או שימושים מסוימים במקרקעין ומשכך גוזלת ממנו זכות חלקית בם. תמ"מ 6 מונעת מבעל הקרקע את מיצוי חלק מהשימושים המותרים במקרקעיו עפ"י החוק ועפ"י התכניות התקפות.

באשר לאומדן שווי הזכות החלקית שנמנעה מבעל המקרקעין בגין הטלת זיקת הנאה על המקרקעין שלו, נקבעה מסגרת חוקית לכך בסעיף 12(ו) לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) 1943 כדלקמן:

*"הפיצוי שישולם בתורת דמי נזק בשל הטלת כל זכות שימוש או כל מניעה אחרת על השימוש בכל זכות הכרוכה בבעלות, יעריכנו ביהמ"ש לפי שיעור ההפחתה שחלה בשווי הקרקע שהוערך לפי הפסקאות הקודמות מחמת הטלתה של אותה זכות שימוש או אותה מניעה".*

ניתן גם למדוד את התועלת הכלכלית שנמנעה ע"י הטלת זיקת הנאה או הטלת מגבלות השימוש ע"י שימוש בעיקרון האלטרנטיביות, כלומר מדידת העלויות החילופיות לגורם שנפגע.

**מקרקע בעלת פוטנציאל לשינוי יעוד לקרקע חקלאית טהורה**

7.  
7.1

הקרקעות החקלאיות שבתחום המושבות זכרון יעקב, בנימינה גבעת עדה ופרדס חנה כרכור הינן קרקעות בעלות פוטנציאל לשינוי יעוד. שווין של הקרקעות בטרם באה לעולם תוכנית תמ"מ 6 נגזר מפוטנציאל זה. תוכנית תמ"מ 6 מגבילה את השימושים המותרים ומגבילה את אפשרויות הפיתוח העתידי ולכן פוגעת קשות בפוטנציאל שינוי היעוד. לצורך הבהרת הנושא נבחין בין קרקע חקלאית בעלת פוטנציאל לשינוי יעוד לבין קרקע חקלאית נטולת פוטנציאל – להלן: "קרקע חקלאית טהורה". אם תאושר תוכנית תמ"מ 6 ישקף שווין של הקרקעות את אפשרויות ניצולן המוגבל לחקלאות וישלל ממנו כל פוטנציאל עתידי לשינוי יעוד. הקרקעות יהפכו מקרקע חקלאית בעלת פוטנציאל לשינוי יעוד ל"קרקע חקלאית טהורה". שוויה של "קרקע חקלאית טהורה" נגזר אך ורק מאפשרויות השימוש בה לחקלאות והוא נעדר כל פוטנציאל לשינוי יעוד. רוב רובן של הקרקעות החקלאיות בבעלות פרטית בכל הארץ נהנו מפוטנציאל כלשהו לשינוי יעוד ונסחרו בערכי שווי העולים על שווי "קרקע חקלאית טהורה" ולכן שיקפו פוטנציאל כלשהו לשינוי יעוד. רק באזורים נידחים בנגב ובגליל נסחרו קרקעות בערכים המשקפים את אפשרויות השימוש החקלאי בלבד. פוטנציאל לשינוי יעוד בא לידי ביטוי בשווי הקרקע. ככל ששווי הקרקע עולה על שוויה של "קרקע חקלאית טהורה", הרי שלקרקע יש בעיני שוק המקרקעין פוטנציאל לשינוי יעוד גדול יותר.

קיימות שתי דרכים להוכחת קיומו של פוטנציאל לשינוי יעוד:

א. קיומן של תוכניות לשינוי יעוד בשלבי תכנון שונים.

ב. קיומן של עסקאות בערכים העולים על שוויה של "קרקע חקלאית טהורה".

חלק מהקרקעות הכלולות בחוות דעתי נמצאות בתחום או בסמיכות לתוכניות שינוי יעוד שונות שתוכננו. כל הקרקעות הנדונות נמצאות באזור בו נעשו עסקאות מקרקעין המוכיחות כי שוק המקרקעין מיחס לקרקעות פוטנציאל לשינוי יעוד. בעש 215/00 הועדה המקומית לתכנון ולבניה פתח תקוה נ' סודרי ואח' שעסק בתביעת פיצויים בגין ירידת ערכה של קרקע חקלאית כתוצאה מיעודה לצרכי ציבור, קבע השמאי המכריע, אשר שולמן (שפסיקתו נתקבלה על דעת ועדת הערר ובית המשפט המחוזי) עמ' 28,29 לפסיקתו: "המציאות התכנונית בשנות ה-90 השתנתה, עם ההערכות לקליטת גלי העליה, חקיקת חוק הליכי תכנון התש"ן 1990... עקב זה בשוק המקרקעין נוצרה ציפיה כללית להליך מהיר של הפשרת קרקע חקלאית ואישור מהיר של שינוי יעוד קרקע לצרכים לאומיים. הליך זה תרם לעליה תלולה בערכם של קרקעות חקלאיות ברוב אזורי הארץ למעט הנגב ואזורים נידחים בגליל... ככל שהקרקע קרובה יותר לאזור ישוב שוויה בשוק החופשי עולה עקב ציפיות קרובות יותר לשינוי יעוד... לעיתים קרובות מסווגת קרקע שמחוץ לאזור העירוני כחקלאית. עם גידולה של העיר והתפרשותה לעבר הפריפריה, הופכת קרקע חקלאית לקרקע הבשלה לפיתוח עירוני. מידת העליה בערך הקרקע תלויה בגודל הסיכוי לשימוש הבניה בעתיד הקרוב... לגבי כל מתחם קרקע חקלאית יעריך קונה פוטנציאלי לפי נתוני המתחם, מיקומו והזכויות הנרכשות קיומו של סיכוי לשינוי יעוד בעיתוי הנראה לעין".

שולמן מצטט מתוך ספרה של פרופ' דפנה לוינסון זמיר – "פגיעה במקרקעין ע"י רשויות תכנון" עמ' 320: "הפיצוי צריך להתבסס על ערכם של המקרקעין לולא הפגיעה על ידי הרשות, ערך זה כולל גם את הסיכוי הסביר לממש בהם שימוש שהוא רווחי יותר מהיעוד ששונה. יש להתחשב גם בשימוש פוטנציאלי שטרם עוגן בתוכנית החלה על הקרקע כל עוד מדובר בשימוש שהוא סביר או מעשי בעתיד הנראה לעין וכך שהוא משתקף כבר עתה בערכה".

ראוי להדגיש כי קיים מדרג של ציפיות. ככל שנתוני הקרקע מאפשרים פיתוח תוך זמן קצר יותר כך עולה שוויה. תהיה זו טעות לטעון כי רק קרקע הצמודה לאזור בנוי היא בעלת פוטנציאל עתידי לשינוי יעוד. לקרקע צמודה סיכויים טובים יותר לשינוי יעוד לבניה ולמתחם שאחריה סיכויים נמוכים יותר (או שדרוש טווח המתנה ארוך יותר) וכך

הלאה. ככל שנתוני הקרקע (קירבה לאזור בנוי, קירבה לדרכי גישה, תחום שיפוט עיר, התאמה לתכנון ארצי, בעלות פרטית) טובים יותר כך שוויה הספקולטיבי גבוה יותר.

בחינה של עסקאות רבות שנערכו באזור כולו ובמשך מספר שנים מצביע על ערכי שווי העולים עשרות מונים על ערכה של "קרקע חקלאית טהורה". ניתוח העסקאות מוכיח מעל לכל ספק כי השוק מיחס לקרקעות אלה פוטנציאל לשינוי יעוד. כאמור, אם תאושר תוכנית תמ"מ 6 יפגע הפוטנציאל לשינוי יעוד ושוויון של הקרקעות ירד עד כדי שוויה של "קרקע חקלאית טהורה" ואף נמוך מכך לשווי של קרקע חקלאית טהורה הנעדרת אפשרות סבירה של הקמת מבנים חקלאיים, תממות ובתי גידול.

### 7.2 תמ"א 31 נוף כפרי פתוח

רוב הקרקעות הנדונות סווגו בתמ"א 31 כנוף כפרי פתוח. יעוד זה בתוכנית המתאר הארצי לא פגע בשווי הקרקעות החקלאיות.

א. בפועל נסחרו הקרקעות בערכי שווי המשקפים פוטנציאל לשינוי יעוד. עובדה זו מוכיחה כשלעצמה כי פוטנציאל שינוי היעוד נשמר למרות הגדרת היעוד כנוף כפרי פתוח.

ב. תמ"א 31 הינה תכנית מתאר ארצית שנועדה בין השאר (כמפורט בסעיף 2 בתקנון) לקבוע תכנית פעולה רב שנתית ואסטרטגיה תכנונית משולבת לבניה ופיתוח לקליטת עליה ותוספת אוכלוסייה. תקנון התוכנית מאפשר הרחבת שטחים עירוניים על חשבון שטח נוף כפרי פתוח. הולנתי"ע תהיה רשאית לאשר הרחבה של שטח עירוני בנוי בשטח כולל של עד 10% מהשטח נשוא ההרחבה והמועצה הארצית עד 25%.

כלומר, תמ"א 31 לא איינה פוטנציאל עתידי לשינוי יעוד של שטח נוף כפרי פתוח אלא להיפך.

ג. תמ"א 31 לא הגבילה כל שימוש חקלאי לרבות מבנים חקלאיים בשטח נוף כפרי פתוח.

לעומת תמ"א 31, מגבילה עד מאוד תמ"מ 6 את השימושים החקלאיים ואת אפשרויות הפיתוח העירוני העתידי. עורכי התוכנית אף הגדילו לעשות בקבעם בסעיף 4.1.1ב':

"תוכנית מתאר מקומית או היתר שיאושרו על פי הוראות הגמישות שנקבעו בתוכנית מתאר ארצית, למעט תמ"א 31 או תוכנית מתאר ארצית שתבוא במקומה, לא יחשבו כסותרים תוכנית זו".

כלומר, גמישויות הקיימות בתוכניות מתאר ארציות ימשיכו לחול, אולם גמישות הנובעת מתמ"א 31 (היא הגמישות שיצרה פוטנציאל לשינוי יעוד) לא תמשיך לחול. נראה שהוראה זו בתוכנית המחוזית עומדת בניגוד להוראה הקיימת בתוכנית הארצית 31. עורכי התוכנית אף מקפידים להיזהר לקבוע שגם הוראות גמישות שיקבעו בתוכנית שתבוא במקומה של תמ"א 31, קרי תמ"א 35 שבהכנה, לא יותרו ויחשבו כסותרים את תמ"מ 6.

### 7.3 תחנות דלק

תמ"א 18 הינה תכנית מתאר ארצית לתחנות תדלוק. בין המטרות של תכנית זו, כמוגדר בסעיף 4, "להתאים ולאפשר הרחבה של מערך תחנות התדלוק בהתאם לצרכי האוכלוסייה במדינת ישראל ולגידולה", וכן "לקבוע קריטריונים למיקומן של תחנות תדלוק...".

עפ"י המוגדר בתכנית בסעיף 8<sup>(3)</sup> ניתן לאשר תכנית מפורטת להקמתן של תחנות תדלוק גם באזור שאיננו אזור בנוי. כלומר גם באזור נוף כפרי / פתוח (כהגדרתו בתמ"א 31) ניתן להקים תחנות תדלוק עפ"י ההנחיות הנקובות בתמ"א 18. עפ"י המוגדר בתכנית בסעיף 9 א' לא תוקם תחנת תדלוק אלא עפ"י הוראות של תכנית מפורטת. עוד מוגדר עפ"י סעיף 9 ג' כי "לא נקבעו בתכנית מתאר מחוזית הוראות בדבר תחנות תדלוק, ניתן לאשר תכנית מקומית כאמור להקמת תחנת תדלוק ולא יהא צורך מחמת זה בלבד בשינוי תכנית המתאר המחוזית".

בהוראות התכנית תמ"מ 6 בסעיף 8.7 הנוגע לתחנות תדלוק מוגדרים הסעיפים להלן:

- א. בשטח לפיתוח ניתן יהיה לאשר תכנית לתחנות תדלוק.
- ב. לא תופקד תכנית לתחנות תדלוק בשטח לשימור משאבי מים ברגישות גבוהה מאוד.
- ג. הועדה המחוזית רשאית לאשר תכנית להקמת תחנת תדלוק... בשטח חקלאי / נוף כפרי פתוח, שטח פתוח עירוני ובפארק מטרופוליני/אזורי לאחר ששוכנעה כי קיים צורך בתחנת תדלוק וכי התכנית המוצעת אינה פוגעת בערכי נוף וטבע...

מהות הפגיעה הנגרמת ע"י הוראות התכנית תמ"מ 6 ביחס לתכנית תמ"א 18 היא בהגבלה המאפשרת לאשר תכנית לתחנות תדלוק רק בשטח המוגדר "שטח לפיתוח", ובשטח חקלאי/נוף כפרי פתוח לא תוכל להתאשר תחנת תדלוק אלא באישור הועדה המחוזית ובנימוקים מיוחדים. כיום, על פי חוק התכנון והבניה ניתן להקים בקרקע חקלאית תחנת תדלוק בסמכות הועדה המקומית. תמ"מ 6 מטילה מגבלה על הקבוע בחוק ובתוכנית מתאר ארצית 18. מגבלה חמורה אף יותר מוטלת על הקרקעות שהוגדרו כ"שטח פתוח/חקלאי מוגן. בקרקעות אלה נמנעת לחלוטין אפשרות תכנון תחנות דלק שוב בניגוד לתמ"א 18 ולחוק התכנון והבניה.

7.4 **לסקור נקודתית תוכניות שידועות לנו בגושים שונים בסביבה.**

8. **שווי הקרקע טרם אישורה של תמ"מ 6**  
טרם באה לעולם תמ"מ 6 נהנו הקרקעות בסביבה מפרטנציאל לשינוי יעוד הבא לידי ביטוי בעיקר בשווי הקרקעות החקלאיות. להלן יפורטו נתוני שווי רבים אשר לוקטו באזור המושבות זכרון יעקב, בנימינה גבעת עדה ופרדס חנה כרכור. נתונים אלה מהווים רק קומץ מתוך העסקאות שנעשו באזור ואשר רובן ככולן מעידות על שווי המשקף פרטנציאל לשינוי יעוד.

**טבלת מחירים : גוש חלקה שטח תאריך מחיר לדונם.**

9. **שווי הקרקע בעקבות תמ"מ 6**



כאמור, תוכנית תמ"מ 6 פוגעת בשווי הקרקעות החקלאיות במושבות זכרון יעקב, בנימינה גבעת עדה ופרדס חנה כרכור. מרכיב שווי הפוטנציאל העתידי לשינוי יעוד נלקח מקרקעות אלה והן נותרות בשווי המשקף אך ורק את השימוש החקלאי – "קרקע חקלאית טהורה". לאור המגבלות שמטילה התוכנית על השימושים החקלאיים נפגע גם חלק ממרכיב השווי הנובע מהשימושים החקלאיים ובכך מתקבל שווי הנמוך אף מערכה של "קרקע חקלאית טהורה".

במידה ותאושר תוכנית תמ"מ 6 ירד שווי של הקרקעות המיועדות ל "שטח חקלאי/נוף כפרי פתוח", "שטח פתוח עירוני", "שטח פתוח/חקלאי מוגן" ו- "רצועת נחל וסביבותיו" לשווי הנאמד בגבולות של \$1,000 - \$3,000 לדונם בהתאם ליעוד.

**10. אומדן הפגיעה בשווי הקרקעות**

שווי הקרקעות החקלאיות באזור זכרון יעקב, בנימינה גבעת עדה ופרדס חנה כרכור נע בגבולות שבין \$10,000 - \$30,000. כתוצאה מאישורה של תמ"מ 6 צפוי שווי לרדת לשווי שבגבולות \$1,000 - \$3,000. ירידת ערך זו נאמדת בהיקף של מאות מליוני דולר.

במידה ולא יוכנסו השינויים המתבקשים בתוכנית יפגע שווי הקרקעות כתוצאה מאישורה של התוכנית ובפני הבעלים תעמוד הזכות לתבוע פיצויים. היקף הפיצויים הצפוי גבוה מיכולתן של הועדות המקומיות לשאת. נטל הפיצוי יפול על תקציב המדינה. המצב הכלכלי בארץ אינו מצדיק השקעה כה רבה ב"רכישת" שטחים פתוחים.

**11. התיקונים הנדרשים בתוכנית**

תמ"מ 6 פוגעת בשווי הקרקעות הנדונות. כדי להפחית את עוצמת הנזק ולמזער פיצויים עתידיים בגין ירידת ערך הקרקעות מוצע להכניס בתוכנית מספר תיקונים:

- א. לבטל את יעוד הקרקע "שטח פתוח/חקלאי מוגן" ולסמן את כל הקרקעות החקלאיות בסימון אחיד כ"שטח חקלאי".
- ב. לקבוע כי בשטח חקלאי יותר כל שימוש חקלאי המותר על פי התוספת הראשונה לחוק התכנון והבניה לרבות מבנים חקלאיים, חממות, בתי צמיחה, בתי אריזה, מבנים ומתקנים לגידול בעלי חיים וכד'.
- ג. לבטל את היעוד "שטח פתוח עירוני". להגדיר את השטחים שסומנו כשטח פתוח עירוני כ"שטח פיתוח עירוני". ביצעו ופיתוחו של השטח הפתוח העירוני יוגדר בסעיף 7.1 במסגרת ההוראות לתכנון הפיתוח העירוני.
- ד. תצמצם רוחבה של רצועת נחל וסביבותיו. תתאפשר גמישות תכנונית מסוימת ברצועה. אזור נחל עדה בגבעת עדה יסומן כשטח לפיתוח עירוני ויקבע בו כי התכנון המפורט ייתן ביטוי לשימור או טיפול ברצועת הנחל.
- ה. יש לקבוע בתוכנית הוראות גמישות לפיתוח עירוני צמוד דופן על חשבון שטחים חקלאיים כמקובל בתוכניות ארציות ומחוזיות.

ובאתי על החתום,

ארז כהן  
שמאי מקרקעין

