

במקום - מתכננים למען זכויות תכנון

רח' אבן עזרא 13, ירושלים 9242413

ת"ד 7154, 9107101

טל: 02-5669655

פקס: 02-5660551



עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות

המיעוט הערבי בישראל

ת"ד 8921, חיפה 31090

טל: 04-9501610

פקס: 04-9503140

24.3.2019

לכבוד

הוועדה למתחמים מועדפים לדיור

גבעת שאול, ירושלים 9546105

באמצעות דוא"ל shifiso@iplan.gov.il

שלום רב,

התנגדות

תכנית מועדפת לדיור תמ"ל/1058 "ג'דידה-מכר,

גבעות טנטור, הנדבך הנוסף מזרח"

בהתאם לסעיף 18 לחוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), התשע"ד-2014 (להלן: "חוק הותמ"ל" או "החוק"), מוגשת בזאת התנגדות לתכנית מועדפת לדיור תמ"ל/1058 "ג'דידה-מכר - גבעות טנטור - הנדבך הנוסף מזרח" שבנדון (להלן: "התכנית" או "תמ"ל/1058").

המתנגדים

| | |
|----|------------|
| 1 | [REDACTED] |
| 10 | [REDACTED] |
| 11 | [REDACTED] |
| 12 | [REDACTED] |
| 13 | [REDACTED] |
| 14 | [REDACTED] |
| 15 | [REDACTED] |
| 16 | [REDACTED] |
| 17 | [REDACTED] |
| 18 | [REDACTED] |
| 19 | [REDACTED] |

5314288

| | | | |
|--|--|--|-----|
| | | | 185 |
| | | | 186 |
| | | | 187 |
| | | | 188 |
| | | | 189 |
| | | | 190 |
| | | | 191 |
| | | | 192 |
| | | | 193 |
| | | | 194 |
| | | | 195 |
| | | | 196 |
| | | | 197 |
| | | | 198 |
| | | | 199 |

המתנגדים 1-199 הינם תושבי המועצה המקומית ג'דידה-מכר (להלן "היישוב") והם מייצגים חתך רחב של האוכלוסייה המקומית: חברים בתנועות הפוליטיות ביישוב; נציגים מקרב התארגנויות של פעילים מקומיים וכן חברים בוועד ההורים המקומי, חקלאיים, בעלי עסקים, סטודנטים בני המקום, ועוד. כולם מודאגים מהשלכותיה הרוחניות הגורליות של התכנית המוצעת ומבקשים להתנגד לה כמפורט בהמשך.

200. עמותת גמקום - מתכננים למען זכויות תכנון¹

העמותה הוקמה בשנת 1999 על ידי קבוצה של מתכננים/ות ואדריכלים/ות, ששמו להם למטרה לחזק את הקשר בין זכויות אדם ומערכות התכנון במדינת ישראל. עמותת גמקום היא גוף מקצועי המקדם הליכי תכנון ומגמות תכנוניות לטובת הקהילה, ואשר פועלת עם ולטובת אוכלוסיות וקהילות הנתונות בעמדת נחיתות מקצועית, כלכלית או אזרחית. גמקום פעילה ברחבי המדינה ומייצגת בעמדתה אינטרס ציבורי למען שוויון בתחומי התכנון והפיתוח המקומי, הקצאת משאבים הוגנת ושקיפות בהליכי התכנון. העמותה מוכרת כגוף מקצועי ציבורי הרשאי להגיש התנגדויות לפי סעיף 100(3) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.

מבוא

תמ"ל/1058 ותמ"ל/1059 אשר מקודמות בימים אלה במקביל בוותמ"ל מציעות היקף בינוי חסר תקדים הכולל יותר מ-15,050 יחידות דיור עבור מעל 63,000 תושבים. מדובר בהיקף בינוי אשר לו השלכות דרסטיות הן ברמה של המועצה המקומית ג'דידה-מכר והן ברמה המרחבית והמחוזית. היקף התכנון והשלכותיהן מחייבות כי הליך התכנון יהא הליך רגיל, מושכל ולא חפוז שבמסגרתו ייבדקו לעומק צרכי האוכלוסייה הערבית, הדרך הנאותה והחלופות הסבירות והאופטימליות לתת מענה לצרכים אלה, כמו גם השלכות התכנון האמור ברמה המקומית, המחוזית ואף הארצית.

המתנגדים יטענו, כי ההחלטה בדבר הפקדת התכנון דן ניתנו בהעדר סמכות ובניגוד מוחלט להוראות החוק לדיור מועדף וזאת במספר מישורים א. הלכה למעשה מדובר בהקמת יישוב חדש;

¹ **במקום**, ארגון מקצועי ובלתי תלוי, מודה לכל תורמיה התומכים בקידום זכויות אדם ברחבי העולם ומכירים באמינות העמותה ובחשיבות פעילותה. עיקר המימון של עמותת במקום הוא מישויות מדיניות זרות.

ב. התכניות מנוגדות לתמ"א/1/35; ג. הפקדתן נעשתה ללא אישור צוות מייעץ; ד. התכנון חורג מצרכי יחידות הדיור שבתכנית מבחינת תשתיות. כמו כן, יטענו המתנגדים, כי התכניות דנן לוקות בחוסר סבירות קיצוני והן אינן מושתתות על מסכת עובדתית שלמה ורלוונטית ובכך נפלו בהם פגמים ברמה המנהלית היורדים לשורש ההליך ומחייבים את דחייתם

פירוט נימוקי ההתנגדות

א. התכניות וסביבתן המיידית

1. ביום 22.5.2018 החליטה הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים (להלן: "הותמ"ל") להפקיד שתי תכניות תמ"ל על פי חוק מתחמים מועדפים. תמ"ל/1058 "ג'דידה-מכר, גבעות טנטור, הנדבך הנוסף מזרח" ותמ"ל/1059 "ג'דידה-מכר, גבעות טנטור, הנדבך הנוסף מערב":

א. תמ"ל/1058: מבקשת ליצור מסגרת תכנונית להקמת כ-7,050 יחידות דיור למגורים; וכן שטחי תעסוקה ומסחר בהיקף כולל של כ-355,000 מ"ר ברוטו, מוסדות ומבני ציבור, שטחים פתוחים, מערכת דרכים, מתקנים הנדסיים וכיו"ב, בשטח של כ-2,373 דונם מצפון לדרך מס' 85, מדרום לשוב ג'דידה וממערב לדרך מס' 70.

היקף השטח של כלל יעודי הקרקע לצרכי מגורים, כולל אלה המשלבים מגורים עם יעודי קרקע נוספים, הינו קרוב ל-495 דונם. כך שממוצע צפיפות המגורים בתחום התכנית מגיעה ליותר מ-14.2 יח"ד לדונם. לפי "טבלת זכויות והוראות בניה - מצב מוצע" שבסעיף 5 להוראות התכנית, שיא הצפיפות המוצעת הינו באזורי מגורים ד' - בין 20 ל-25 יח"ד לדונם - ובאזורי מגורים משולבים עם מסחר ותעסוקה - קרוב ל-22 יח"ד לדונם.

לתכנית מצורף נספח מס' 12 "טבלאות איזון והקצאה", שהוא מסמך מחייב. לפי סעיף ח' ("מצב משפטי") כ-1,470 דונם משטח התכנית (קרוב ל-62% משטחה) מיועדים להליך של איחוד וחלוקה. מתוך זה, כ-930 דונם (כ-63%) הינם בבעלות מדינה ועוד כ-540 דונם (כ-37%) בבעלות פרטית.

ב. תמ"ל/1059: מבקשת ליצור מסגרת תכנונית להקמת כ-8,000 יחידות דיור למגורים; וכן שטחי תעסוקה ומסחר בהיקף כולל של כ-355,000 מ"ר ברוטו, מוסדות ומבני ציבור, שטחים פתוחים, מערכת דרכים, מתקנים הנדסיים וכיו"ב, בשטח של כ-3,035 דונם מצפון לדרך מס' 85, מדרום לשוב אלמכר וממערב לדרך מס' 70. בנוסף, כ-2,085 דונם מדרום לדרך מס' 85 מיועדים לשדרוג מט"ש עכו. כך שסה"כ שטח התכנית הינו כ-5,120 דונם.

היקף השטח של כלל ייעודי הקרקע לצרכי מגורים, כולל אלה המשלבים מגורים עם ייעודי קרקע נוספים, הינו כ-645 דונם. כך שצפיפות המגורים נטו בתחום התכנית מגיעה ל-12.4 יח"ד לדונם. לפי "טבלת זכויות והוראות בניה - מצב מוצע" שבסעיף 5 להוראות

התכנית, שיא הצפיפות המוצעת הינו באזורי מגורים ד' - בין 20 ל-25.5 יח"ד לדונם - ובאזורי מגורים משולבים עם מסחר ותעסוקה - קרוב ל-22 יח"ד לדונם.

לתכנית מצורף נספח מס' 12 "טבלאות איזון והקצאה", שהוא מסמך מחייב. לפי סעיף ח' ("מצב משפטי") כ-1,790 דונם משטח התכנית (כ-35% מכלל שטח התכנית, אבל כמעט 59% משטח התכנית המיועד לבניה למגורים) מיועדים להליך של איחוד וחלוקה. מתוך השטח המיועד לאיחוד וחלוקה, כ-960 דונם (כ-53%) הינם בבעלות מדינה ועוד כ-830 דונם (כ-47%) בבעלות פרטית.

2. יצוין כבר כאן, כי שתי התכניות משלימות אחת את השנייה ושזורות זו בזו כמיזם רחב היקף וחסר תקדים מבחינת השפעתו על מחוז צפון בכלל ועל המועצה המקומית ג'דידה-מכר בפרט, ומציעות ביחד היקף בינוי כולל של יותר מ-15,050 יחידות דיור עבור מעל 63,000 תושבים. מדובר בהיקף בינוי ואכלוס שלא תואם את ממדיה של המועצה המקומית ג'דידה-מכר ואשר אינו מביא בחשבון את הבינוי הצפוי מכוחה של תכנית המתאר הכוללת שנמצאת בהכנה.

3. בחינת התכניות מראה, כי מדובר, הלכה למעשה, בתכנית אחת אשר פוצלה לשתיים באופן שרירותי. כך למשל, בנספח מערכות מים וביוב בתכנית תמ"ל/1058 הובהר כי יש לקרוא אותו יחד עם הנספח של תכנית תמ"ל/1059. יתרה מכך, המבנה הטופוגרפי של השטח הכתיב את חלוקתו לאזורי לחץ שונים בכיוון מערב-מזרח, וללא אישורה של תמ"ל/1058 אין ל"נדבך" כולו מערכת מים. בדומה, מערכת הביוב מתוכננת כמערכת אחת שמעבירה את כל השפכים לכיוון מערב ולאחר מכן דרומה למט"ש עכו, ולכן ללא אישורה של תמ"ל/1059 אין לכלל ה"נדבך" פתרון קצה לביוב.

4. דבר דומה ניתן לראות במערכת הדרכים המוצעת בתוך התכניות. במטרות התכניות הוסבר כי חשוב ליצור מערכת מקשרת בכיוון מערב-מזרח בין שתי השכונות, ולשם כך יש צורך לקדם את התכנון והביצוע של כל השטח המוצע לתכנון כמקשה אחת, שלמה. נספחי התנועה של שתי התוכניות משותפים הם ונשענים אחד על השני.

5. הפיצול האמור גורם לחוסר בהירות ומקשה על אפשרות ההבנה של התמונה המלאה בקרב תושבים מן השורה והמושפעים באופן ישיר מהתכניות. בהקשר הזה נציין את חובת מוסדות התכנון לדאוג לתהליך תכנון שקוף ונהיר לכל. עקרון זה אינו מתמצה אך ורק בפרסום ופומביות מעשי הרשות והחלטותיה אלא כולל חובות-משנה נוספות כגון חובת הפירוט וקונקרטיזציה (עע"מ 10112/02 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז ירושלים (פורסם במאגרים, 29.12.2003)).

6. שטח התכניות הנ"ל (להלן: "תכניות התמ"ל" או "התכניות") הוכרז בשני שלבים כשטחים מועדפים לדיור: א. שלב ראשון היה החלטה מספר דר/97 של ועדת שרים לענייני תכנון, בנייה מקרקעין ודיור (קבינט הדיור) מיום 19.09.2016 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 06.10.2016 ומספרה הוא 1991 לפיה: "ג'דידה מכר - גבעת טנטור - המתחם יתוכנן ויוגש בחלקו המערבי ע"י משרד הבינוי והשיכון ובחלקו המזרחי יוגש ויתוכנן ע"י רשות מקרקעי ישראל. גודל המתחם הוא כ-4,300 דונם, מספר יח"ד המתוכנן הוא כ-10,000"; ב. בשלב השני הורחב המתחם בכ-4,500 יח"ד ובכ-2,900 דונם לפי החלטה מס' דר/179

של ועדת שרים לענייני תכנון, בנייה מקרקעין ודיור (קבינט הדיור) מיום 15.01.2018 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 01.02.2018 ומספרה הוא 3498. בתאריך 13.2.2019, ולאחר הפקדת התכניות דנן, פורסם ברשומות צו הכרזה על מתחם מועדף לדיור חדש המתייחס אף הוא לטנטור. הצו החדש מרחיב את מתחם הדיור המועדף הקודם ב- 1,600 דונם נוספים (שהם יותר מ-22% מתחום ההכרזה הקודמת) כך ש"כ היקף המתחם יעמוד על 8,000 דונם. הצו החדש אף מבטל את הצו מיום 16.5.2018.

7. שטח התכניות הנ"ל במרביתו גלילי שאינו משויך לכל רשות מקומית. מבחינת בעלויות, השטח בחלקו בבעלות מדינת ישראל, כאשר חלק ניכר משטח זה הופקע בשנות השבעים מבעלותם של תושבים מג'דידה-מכר. חלקו השני של השטח עודנו בבעלות פרטית של חלק מתושבי ג'דידה-מכר.

8. אומנם תכניות התמ"ל מכנות את השטח המתוכנן "נדבך עירוני", אך הלכה למעשה, היקפן ותכליתן של שתי התכניות הנ"ל מלמדות כי מדובר בעיר חדשה אשר תיבנה בשטח הנ"ל ותקלוט יותר מ- 63,000 תושבים, כאמור, ולפי חלק מהערכות העיר תכלול כ- 100,000 תושבים ביחד עם תושבי ג'דידה-מכר. לשם השוואה, זו תהיה העיר הערבית הגדולה במדינה - שכן, האזור מיועד לפיתוח עירוני לאוכלוסייה "הלא יהודית" - והעיר הגדולה ביותר מבין כלל הערים הסובבות באזור הצפון כגון עכו (כ- 48,000 תושבים), כרמיאל (כ- 46,000 תושבים), נצרת כ- 76,000 תושבים) ונצרת עילית (כ- 41,000 תושבים).

9. עוד נציין בהקשר הזה, כי במהלך הליכי התכנון, עורכי תכניות התמ"ל כמו גם היועצים השונים התייחסו במפורש אל התכנון המוצע כ"יישוב חדש" במספר הזדמנויות. כך עולה למשל מעיון בתמליל הדיון על הפקדת התכניות שהתקיים בתאריך 22.05.2018 :

עורך התכנית, אדרי' אמיר קולקר (עמ' 4 בתמליל) :

"... רחוב ראשי שמחבר את הישוב הקיים, עם הישוב החדש, ..."

יועצת הנוף, גב' רחל וינר (עמ' 9 בתמליל) :

"... השטח הגובל בין הישוב החדש, לישוב הקיים ..."

"... כשטח פתוח בלב מרקם חדש וישן בנוי."

יועץ הניקוז, מר נדב לוי (עמ' 10 בתמליל) :

"מקום מפגש בין ישוב ותיק לישוב החדש."

יועץ התנועה, מר גדעון ירושלמי (עמ' 12 בתמליל) :

"... רואים פה את המערכת של הישוב הקיים ושל הישוב החדש ..."

יועץ מים וביוב, מר אמיל חוסין (עמ' 14 בתמליל) :

"... בריכות עכו הקיימות ... ימשיכו לתפקד אחרי שיוקם הישוב."

יועצת הפרוגרמה, גב' עינת פרידברג (ע' 20 לתמליל) :

"עשינו סקר שבדק גם איזה אוכלוסייה מעוניינת ... לפני שהישוב הוקם."

"המטרה היא לתת מענה כמה שיותר גדול ונדיב שימשוך אנשים לעזוב את הישוב שלהם לעבור לישוב החדש. אנחנו נותנים מענה נדיב שיכול לתת מענה, נותן מענה מלא, לישוב החדש לשכונות החדשות וגם יכול לתת מענה לצורכי הישוב הקיים."

10. אינדיקציה נוספת המלמדת על קונספציית תכנון של יישוב חדש ניתן למצוא בבדיקת ההיתכנות התחבורתית (בה"ת) של הפרויקט, אשר נקודת המוצא שלה הינה "הקמת עיר חדשה – טנטור" ו"תכנון של יישוב חדש לחלוטין", כפי שהדברים נאמרים אין ספור פעמים במהלך מסמך זה.
11. אפיון של התכניות כאלה המקימות עיר חדשה נתמך גם בהיסטוריה של הליכי התכנון הקודמים בשטח זה. מקורן של התכניות הוא בתוכנית "תמ"א/44 - תכנית מתאר ארצית לנדבך עירוני חדש לאוכלוסייה הלא יהודית בצפון הארץ". גם לתמ"א/44 התנגדו תושבי ג'דידה-מכר נחרצות בשל השלכותיה הדרסטיות על הישוב ואפשרויות פיתוחו.
12. מקורה של תמ"א/44 בהחלטת ממשלה מס' 3810 מיולי 2008 "הקמת צוות לבחינת הקמתה של עיר חדשה לאוכלוסיית המיעוטים בישראל", לפיה הממשלה הורתה על הקמת צוות בין-משרדי אשר יבחן, תוך התייעצות עם המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, את האפשרות להקים "עיר חדשה לאוכלוסיית המיעוטים בצפון הארץ".
13. בהמשך להחלטת הממשלה הנ"ל, בפברואר 2009 החליטה המועצה הארצית לתכנון ולבניה לקדם את היוזמה להקמת "נדבך עירוני חדש בצפון הארץ" באמצעות תכנית מתאר ארצית עם הוראות מפורטות (תמ"א/44) בגבעות טנטור. במהלך הדיון צוין כי השימוש במושג "נדבך עירוני" נועד כדי להימנע, באותו שלב, מהכרעה אודות האפיון המוניציפלי של שטח התכנית, לכן נעשה שימוש במושג כללי.² יחד עם זאת, היה ברור כי מבחינת היקפו, תכליתו ומהותו, מדובר בתכנון יישוב עירוני חדש, בהתאם להחלטת הממשלה הנ"ל. כך עולה גם מעיון בפרוטוקולים של הולנת"ע אשר דנה בנושא והגדירה את אחת ממטרות התכנית כ"פיתוח נדבך עירוני חדש ונפרד" (ראו למשל פרוטוקולי הולנת"ע מהתאריכים 21.12.2010, 31.5.2011, 15.1.2013 ו-4.11.2014), כך גם בחינת מסמכי התכנית מלמדים כי מדובר ביישוב חדש לכל דבר ועניין.
14. תמ"א/44 הציעה את הקמתן של כ-8,000 יח"ד עבור אוכלוסיית יעד של כ-40,000 תושבים בצפיפות של 8 יח"ד לדונם נטו בממוצע.³ התכנית כללה שטח של כ-2,700 דונם, אשר הופרד מהמועצה המקומית ג'דידה-מכר ע"י רצועה של שטחים חקלאיים ברוחב של 250 עד 300 מ' מתוך רצון "לשמר" את השטחים החקלאיים שמדרום לג'דידה-מכר הוותיקים. החיבורים הספורים בין השטח הבנוי של המועצה לבין השטח המיועד לפיתוח עבור "הנדבך העירוני" הראו בבירור שאין מדובר במערכת מתפקדת אחידה של יישוב אחד. בצורה דומה, יעדי התכנון של תמ"א/44 ה"נדבך העירוני" (40,000 תושבים) היו ללא ספק גדולים בהרבה מהצרכים הצנועים של ג'דידה-מכר אשר רק בתחילת 2015 עברה את הרף של 20,000 תושבים. כלומר, התכנית לבדה התייחסה לאוכלוסייה גדולה מאוד בהיקפה – כפול מזו של ג'דידה מכר - וזאת ללא קשר כלשהו לגודל האוכלוסייה הקיימת בג'דידה-מכר, לצרכים שלה, ולצמיחה הדמוגרפית הצפויה.
15. תמ"א/44 הופצה להערות הוועדות המחוזיות בתחילת 2015. מאז לא קיימה המועצה הארצית כל דיון מסכם בעניין תמ"א/44 והליכי התכנון שלה לא הושלמו. במקומה החלו רשויות התכנון לקדם את תכניות התמ"ל דן כנדבך עירוני אשר ישויך לאחת הרשויות המקומיות באזור - ולא כעיר חדשה, מבחינה פורמלית - וזאת במסגרת חוק מתחמים מועדפים. דהיינו, הליך תכנון יישוב חדש,

² החלטת המועצה הארצית מתאריך 03.02.2009.
³ פרק ב' "מטרות התכנית", עמ' 5, להוראות תמ"א/44.

עם כל הכרוך בכך מאישורי רשויות התכנון, מערך בדיקת השלכות אזוריות וארציות, בדיקה מעמיקה לצורכי האוכלוסייה הערבית בתחומי הדיור והפיתוח ברמה האזורית והארצית וכד', נעקף בהליך תכנוני מזורז וחפוז אשר לא נותן מענה לצורך לשקול בכובד ראש ובדרך המלך את השלכות התכנון הגרנדיוזי דן.

16. תכניות התמ"ל הנדונות מהוות המשך ישיר של תמ"א/44. כאשר אנו בוחנים את המבנה התכנוני הכללי של התכניות הנדונות, ניתן לראות כי התכנון המוצע מבוסס על קווי התכנון העקרוני של תמ"א/44. כך למשל, החלוקה העקרונית של כל המתחם לשתי אונות המחוברות בכיוון מערב-מזרח על ידי ציר תנועה מרכזי, מיקומו של אזור תעסוקה בסמוך לדרך מס' 70, ועוד. עם זאת, התוכניות אך הן מכפילות, פי שתיים, הן את שטחה של תמ"א/44 והן את הקיבולת שלה.

17. התוכניות מנסות ליצור חיבור בין השטח המתוכנן למרקם הבנוי של המועצה הקיימת אשר יצור מעין פיתוח המשכי וצמוד דופן, אך למעשה מדובר בחיבור מאולץ וחסר משמעות, שמשמר בליט ברירה את ההפרדה הטבעית בין שני מוקדי הפיתוח בגלל מגבלות סביבתיות, תכנוניות וקנייניות. אין ספק שהשוני המהותי מבחינת אופי המקום, היקף הבינוי המוצע שמכפיל את מספר יחידות הדיור בארבעה מונים, והצפיפות המוצעת, כפי שיפורט בהמשך, ממשיכים להוות יישוב חדש ונבדל מהמועצה המקומית ג'דידה-מכר.

18. הדברים האמורים, ובייחוד אופי התכנון, מהותו ותכליתו, לא משאירים מקום לספק כי מדובר בתכניות תמ"ל שמטרתן להקים עיר חדשה באזור הצפון, המיועדת לאוכלוסייה הערבית. מסקנה זו מתחדדת ומקבלת משנה תוקף לאור נתוני המועצה המקומית ג'דידה-מכר, כפי שיפורטו להלן:

19. **רקע כללי:** המועצה המקומית ג'דידה-מכר הוכרזה בשנת 1989 על ידי איחוד של שני כפרים: ג'דידה ואל-מכר, כאשר אלה מנו יחד כ-9,000 תושבים.⁴ ג'דידה ואל-מכר נוסדו ממזרח לעיר הנמל עכו עוד במאה ה-16, קרובים יחסית אחד למשנהו, במרחק של 6 ק"מ (אל-מכר) ו-8 ק"מ (ג'דידה) בעורף החקלאי של עכו, שהייתה עבורם עיר מחוז. בשנת 1931 אוכלוסיית ג'דידה מנתה 249 תושבים וזאת של אל-מכר 331 תושבים.⁵ לאור נתונים אלה ניתן להניח שבשנת 1948, בעת הקמתה של מדינת ישראל, שני הכפרים יחד מנו קצת פחות מאלף תושבים. בשנת 1945 שטח כפר ג'דידה כלל 5,219 דונם ואל-מכר כלל 8,791 דונם.⁶ למרות מספר התושבים המועט, לאחר הנכבה קלטו שני היישובים עקורים רבים מכפרים ערבים אחרים מהסביבה ומהעיר עכו עצמה. במרוצת השנים העקורים השתלבו במקום וחלקם רכשו אדמות מהתושבים המקוריים של ג'דידה ואל-מכר.

20. בסוף שנת 2017 אוכלוסיית המועצה המקומית ג'דידה-מכר מנתה כ-20,610 תושבים. מספר הדירות למגורים בתחום המועצה במחצית שנת 2018 נאמד בכ-4,850, כך שמשק בית ממוצע מונה

⁴ לפי נתונים של מפקד האוכלוסין משנת 1983, אוכלוסיית שני היישובים יחד באותה עת הייתה כ-8,850 תושבים.
⁵ אי מילס, **מפקד האוכלוסים בפלשתינה (א"י) לשנת 1931** (פורסם בירושלים, 1932) - [Census of Palestine 1931](#)

⁶ [Population of villages, towns and administrative areas](#).
Sami Hadawi, "Village statistics, 1945, A Classification of Land and Area Ownership in Palestine",
Table 1, p.40.

4.25 נפשות. שטח השיפוט של המועצה המקומית הינו כ-9,100 דונם והיא מדורגת באשכול 2 מתוך 10 מבחינה חברתית-כלכלית.⁷

21. **מצב תכנוני ברמה המקומית:** טרם צירופם למועצה מקומית משותפת הוכנה עבור כל יישוב תכנית מתאר מקומית משלו, שהיו דומות מבחינת הגודל, שימושי הקרקע והיקף הבינוי המותרים בהן. תכנית מס' ג/3404 של ג'דידה קיבלה תוקף בשנת 1984 אחרי הליך תכנוני שנמשך כשבע שנים.⁸ השטח הכולל של התכנית היה כ-1,120 דונם, מתוכם כ-725 דונם נועדו למגורים. תכנית מס' ג/2213 של אל-מכר קיבלה תוקף בשנת 1986 אחרי הליך תכנוני שארך כ-11 שנים. השטח הכולל שלה הינו כ-1,100 דונם, מתוכם כ-715 דונם נועדו למגורים.⁹ בשתי התכניות הוגדרו שטחים קטנים ביותר לצרכי תעסוקה אשר לא אפשרו פיתוח כלכלי ראוי בתחום המועצה החדשה.

22. בשנת 1989, לאחר איחודם לרשות מקומית אחת, עודכנו תכניות המתאר של שני היישובים במטרה להוסיף זכויות בנייה באותם אזורים שהיו מיועדים כבר לבינוי, מבלי להגדיר שטחי פיתוח חדשים או להתייחס מבחינה תכנונית לקשר המנהלי שנכפה על שני היישובים. תכנית מס' ג/6763 עבור ג'דידה קיבלה תוקף בשנת 1992, ותכנית מס' ג/6760 עבור אל-מכר אושרה בשנת 1995. אוכלוסיית הרשות המקומית על פי המפקד משנת 1995 מנתה כ-12,690 תושבים.

23. במקביל להשלמתן של תכניות אלה, בשנת 1993 החל תהליך הכנתה של תכנית מתאר מקומית אחודה ראשונה במטרה לייצר מסגרת תכנונית רציפה לפיתוח מקומי משותף. תכנית המתאר מס' ג/7973 בשטח כולל של כ-2,900 דונם, אושרה למתן תוקף בתחילת שנת 2001, לאחר הליך תכנוני שנמשך יותר משמונה שנים.

24. תכנית ג/7973 אימצה למעשה את הוראותיהן של התכניות שהיו תקפות עד אז בכל אחד מהכפרים אך כמעט ולא הוסיפה שטחים חדשים לפיתוח מקומי. תרומתה העיקרית הייתה להגדיר מעט שטחי מגורים בשולי המועצה מצפון ומדרום בהיקף של כ-395 דונם בלבד, וכן שטחים למבני ציבור ושטח לתכנון בעתיד במרכז היישוב המאוחד. עוד נוצרה לראשונה מערכת דרכים בכיוון מערב-מזרח במטרה לחבר בין שני הכפרים. סך שטחי המגורים הינם כ-1,770 דונם, שטחי התעסוקה כ-100 דונם בלבד (פחות מ-3.5% מכלל השטח של תכנית המתאר), ועוד כ-260 דונם, רובם בשטח שבין שני היישובים הוגדרו לתכנון עתידי.

25. חשוב לציין כי תכנית ג/7973, התקפה עד היום, מבוססת על נתוני אוכלוסייה ומגמות תכנון ופיתוח שהיו נכונים במחצית שנות ה-90, וכבר אינם מעודכנים כלל. בשנת 1995 אוכלוסיית ג'דידה-מכר מנתה כ-12,690 תושבים, אך מאז היא גדלה ביותר מ-62% עד קרוב ל-21,000 תושבים, נכון לשנת 2017. אמנם מסמכי התכנית אינם מגדירים כלל שנה או אוכלוסיית יעד, אך ללא ספק מדובר בתכנית שמיצתה את עצמה.

26. במהלך השנים אושרו מספר תכניות מפורטות בחלק מהשטחים שנועדו לתכנון עתידי לפי תכנית ג/7973. תכניות אלה הוסיפו כ-110 דונם של מגורים ומסחר בתפר שבין שני הכפרים המקוריים

⁷ אם לא צוין אחרת, כל הנתונים אודות אוכלוסייה ומאפיינים דמוגרפיים הינם מתוך פרסומים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס) cbs.gov.il.

⁸ מועדי אישורן של התכניות השונות ומשך הזמן שנדרש להכנתן הינם על פי אתר מינהל התכנון mavat.moin.gov.il.

⁹ הערכת השטח המיועד למגורים בשתי התכניות הינו על פי מדידה גרפית.

(ג/13831) וכ-66 דונם של מגורים ומסחר ממערב לכפר אל-מכר (ג/13811). לפיכך, סך הכול השטח נטו המיועד למגורים בתחום ג'דיידה-מכר הינו כ-2,010 דונם.¹⁰ בהתאם לנתונים אודות הבנייה הקיימת בג'דיידה-מכר, צפיפות המגורים הממוצעת נאמדת ב-2.4 יח"ד לדונם.

27. מאז מחצית שנת 2017, תכנית מתאר כוללנית חדשה למועצה נמצאת בהכנה. לפי שעה התקיימו מספר פגישות עבודה ודיון אחד בלבד של ועדת ההיגוי (יולי 2018). במהלך פברואר 2019 התקיימה פגישת היכרות עם ראש המועצה החדש, מר סוהיל מלחם, אשר נבחר לאחרונה (אוקטובר 2018). ככל הידוע, הדיון הבא של ועדת ההיגוי אמור להתקיים רק בחודש אפריל 2019 וטרם נקבעו לוחות זמנים להכנת טיוטה של מסמכי התכנית והגשתה למוסדות התכנון, וכמובן שאין כל צפי למועד אישורה.

28. קידום תכניות הותמ"ל בטרם אושרה, או למצער גובשה, התכנית הכוללנית הינו הליך פגום. שכן, במקום שראשית כל תקודם ותגובש התכנית הכוללנית אשר מגדירה את חזונה של המועצה ואת צורכי תושביה, ותקבע בהתאם לכך את כיווני הפיתוח והשלביות הראויים, התהפכו היוצרות והתכנית הכוללנית הפכה להיות רק מסגרת כוללת לקליטת התכניות הנדונות בתחומה, מבלי שהמועצה יכולה לתת את דעתה בעניין או לבדוק את התאמתן של התכניות לצרכי היישוב ולחזון תושביו.

29. **מצב תכנוני ברמה ארצית ומחוזית:** לפי תכנית המתאר הארצית תמ"א/1/35, כל שטח השיפוט של המועצה המקומית ג'דיידה-מכר מצוי בתחום של מרקם עירוני, וכך גם רוב השטח המוצע לתכנון בתכנית הנדונה ובתכנית הנוספת. היות והמועצה מונה כיום קצת יותר מ-20,000 תושבים, מדובר ביישוב מדגם 3 עם צפיפות מגורים מינימאלית של 5 יחידות דיור לדונם נטו.¹¹

30. יחד עם זאת, הוראות תמ"א/1/35 מאפשרות הפחתה של צפיפות המגורים הממוצעת ככל שמדובר ביישוב שנמצא באשכול חברתי-כלכלי נמוך מהחציון וגודל משק בית הממוצע בו הינו גבוה לאורך השנים.¹² כאמור, אוכלוסיית המועצה המקומית ג'דיידה-מכר מדורגת באשכול חברתי-כלכלי מס' 2 וגודל משק בית ממוצע (4.25 נפשות) גבוה מהממוצע הארצי לאורך השנים, ועל כן מוסדות התכנון רשאים לאשר חריגה מצפיפות הבנייה המינימאלית ולקבוע עבורה צפיפות נמוכה מ-5 יח"ד לדונם נטו.

31. בהתאם לתכנית המתאר המחוזית תמ"מ/9/2 השטח המיועד לפיתוח עירוני עבור המועצה המקומית ג'דיידה-מכר הינו כ-3,550 דונם שמרביתם כבר מנוצלים.¹³ תמ"מ/9/2 קובעת צפיפות נטו מינימאלית של 5 יח"ד לדונם עבור יישובים שבין 20,000 ל-50,000 תושבים ו-6 יח"ד לדונם עבור יישובים מעל 50,000 תושבים.¹⁴ התכנית מאפשרת גם לקבוע צפיפות נמוכה מצפיפות המינימום כאשר מדובר ביישוב שנמצא באשכול חברתי-כלכלי 1 עד 3 או כאשר גודל משק בית ממוצע גבוה מהממוצע הארצי.¹⁵

¹⁰ בחישוב שטחי המגורים נכללו גם שטחים לשימושים מעורבים של מגורים ומסחר.

¹¹ לפי לוח 1 שבהוראות תמ"א/35 התקפה.

¹² לפי סעיף 12.2.2.2 שבהוראות תמ"א/1/35 התקפה.

¹³ מתחם נוסף מהדרום למועצה בהיקף של כ-360 ד' מנוצל עבור בית קברות של העיר עכו.

¹⁴ לפי סעיף 1.6 ג. שבהוראות תמ"מ/9/2.

¹⁵ לפי סעיף 1.6 ד. שבהוראות תמ"מ/9/2.

32. תמ"מ/9/2 קובעת גם תנאים שקולים להרחבת השטח המיועד לפיתוח מקומי עד 30% מהקבוע בה במסגרת של "תכניות כוללות" אשר תבחנה את צרכי האוכלוסייה של היישוב מבחינת מגורים, תשתיות, מבני ציבור, תעסוקה ועוד בהתאם לקצב הגידול הטבעי של היישוב.¹⁶

33. **תחזית אוכלוסייה:** בהסתמך על אוכלוסיית בסיס של 20,078 תושבים בסוף שנת 2015, ועל סמך תחזיות זהירות לגידול קבוצות האוכלוסייה השונות במדינת ישראל לשנת 2065 שפורסמו על ידי הלמ"ס לאחרונה,¹⁷ צפוי כי בשנת 2045 אוכלוסיית ג'דידה-מכר תמנה כ-30,750 תושבים, וכעבור 10 שנים, בשנת 2055, כ-33,250 תושבים. בהתאם לקצב גידול הטבעי של התושבים בשנים האחרונות, לקראת שנת 2065 אוכלוסיית המועצה תהיה קרוב ל-35,000 תושבים.¹⁸

34. באותה שנת בסיס, בכל יחידת דיור בתחום המועצה התגוררו כ-4.5 נפשות במוצע. בהנחה כי גודל משק בית ממוצע ילך ויקטן עם השנים בהתאם למגמות דמוגרפיות בקרב החברה הערבית, ניתן להניח כי לקראת שנת 2045 גודל משק בית ממוצע יהיה כ-3.6 נפשות,¹⁹ ולכן יהיה צורך לתת פתרון דיור עבור כ-8,550 משפחות לערך.

35. לנתון זה יש להוסיף מקדם מימוש שילך ויקטן עם השנים. הערכת מימוש של כ-70% עד לשנת 2045 כפי שנקבע בממסכי תכנית המתאר שבהכנה, המועצה צריכה להציע פתרונות דיור עבור כ-12,000 משקי בית על מנת לספק קורת גג לכלל התושבים שלה לפי תחזיות זהירות לגידול טבעי של אוכלוסייתה.

ב. חוסר סמכות של הוותמ"ל לדון בתכנית

36. המתנגדים יטענו, כטענת סף, כי ההכרזה על שטחי התכניות נשוא התנגדות דנן כמתחמי דיור מועדף כמו גם הפקדת התכניות נעשו בחוסר סמכות ובניגוד להוראות חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), תשע"ד-2014 (להלן: "החוק") בשלושה מישורים עיקריים: א. מדובר בהקמת עיר חדשה; ב. לא התקבל אישור וועדה מייעצת בטרם ההכרזה על המתחם; ג. התכניות מנוגדות לתמ"א 35. הכל כפי שיפורט להלן:

1.1. התוכניות מקימות יישוב חדש

37. לאור האמור לעיל, יטענו המתנגדים, כי החלטות הממשלה להכריז על השטחים הנ"ל כשטחים לדיור מועדף, וכן ההחלטה להפקיד את תכניות התמ"ל דנן, נעשו בחוסר סמכות ובניגוד מוחלט להוראות החוק לדיור מועדף. סעיף 3(א) לחוק קובע כי בקיום תנאיו, רשאית הממשלה להכריז על מתחם מועדף לדיור ובלבד שאין מדובר על הקמת יישוב חדש, בזו הלשון:

¹⁶ לפי סעיף 6.3 שבהוראות תמ"מ/9/2.
¹⁷ למ"ס (2019) **אוכלוסייה בשנת הבסיס 2015 ותחזיות לשנים 2015, 2020, 2025, 2035, 2045 ו-2065**. התחזיות בוחנות את מגמות הגידול של הקבוצות השונות באוכלוסייה במדינת ישראל, תוך התייחסות פרטנית לאוכלוסייה יהודית ואוכלוסייה ערבית לפי שלוש חלופות: נמוכה, בינונית וגבוהה.

¹⁸ הממוצע הרב-שנתי של קצב גידול האוכלוסייה במועצה המקומית ג'דידה-מכר בין השנים 2000 עד 2015 הינו 1.88% לשנה. נתון זה דומה לצפי גידול הנמוך בין השנים 2015 עד 2025 לפי חלופת הגידול הנמוכה (1.9% לשנה). לכן אנו מתייחסים לחלופה הנמוכה של הלמ"ס כתחזית סבירה וזהירה.

¹⁹ הנחה של מספר נפשות נמוך יחסית למשק בית ממוצע מגדיל את מספר המשפחות הכולל ובהתאם לכך את מספר יחידות הדיור הדרוש בשנת היעד.

”הממשלה או ועדת שרים שמינתה לעניין זה רשאיות להכריז בצו על קרקע שמתקיים לגביה תנאי מהתנאים המפורטים להלן, כעל מתחם מועדף לדיור, **ובלבד שלא יוקם במתחם האמור יישוב חדש** [...]” (ההדגשה לא במקור)

38. החרגת הקמת יישוב חדש ממסגרת החוק איננה מקרית כמובן. שכן הקמת יישוב חדש איננה משתלבת עם תכלית החוק - ליצור מערך תכנון מזורז שיאפשר הגדלת היצע הבנייה במדינה. הקמת יישוב חדש כרוכה במערך שלם של בדיקה מעמיקה יותר ורוחבית של השלכות הנושא על מדיניות התכנון הארצית והאזורית, על מערך היישובים הקיימים באותו אזור ובכלל, היתכנות חברתית וכלכלית ונושאים רבים נוספים הכרוכים בכך ושאינם תואמים את תכליתו של החוק וההליך המזורז העומד בבסיסו.

39. הנה כי כן, ההחרגה הינה תכליתית בעיקרה אשר מבקשת למנוע הליך מזורז וחפוז של הקמת יישוב חדש באופן בלתי מושכל. מכאן, בדיקת מהותה של תכנית על פי החוק לדיור מועדף צריכה להיות תכליתית ולא פורמאלית. על כן, הקמת ”נדבך” דיור עירוני חדש בהיקף כה גדול כמו בתכניות דנן, בין מערך ערים כנ”ל צריך להיבחן כמערך להקמת עיר חדשה. הדבר מצריך, בין היתר, בחינה רוחבית ומעמיקה יותר ותכנון מושכל אשר עורך בחינה מושכלת של השלכות הנושא ברמת האזור ובכלל. הליך כאמור איננו יכול להיעשות באמצעות הליך תכנון זריז לפי חוק דיור מועדף. ואכן, כפי שפורט לעיל, תחילתו של התכנון ב”גבעות טנטור” - שהיה בהיקף יותר קטן כאמור - החל כתכנון לעיר חדשה במסגרת תמ”א/44 אשר ההליכים בה לא קודמו.

40. הדברים מקבלים משנה תוקף לאור תכליתו ומהותו של החוק אשר מהווה חריג להליך התכנון הרגיל ומשכך ישנה חשיבות יתרה להקפיד על התקיימות התנאים אותם קבע המחוקק לשימוש במנגנון זה. על כך עמד בית המשפט העליון במספר הזדמנויות עת קבע כי ”יש לשמר את השימוש בחוק האצת הבנייה למקרים שנועדו לכך. נכון להימנע ממצב שבו תוכנית מסוימת נהנית מן המסלול המהיר בניגוד לכוונת המחוקק תוך יצירת אי שוויון בין תוכניות דומות” (עע”מ 5916/16 מועצה אזורית זבולון נ’ הוועדה לדיור לאומי מחוז חיפה, פס’ 27 (פורסם במאגרים, 21.11.2018)).

41. המתנגדים יטענו בהקשר הזה כי פרשנותו של הסעיף הנ”ל צריכה להיות תכליתית המתיישבת עם מהות החוק המאפשר הליכי תכנון זריזים כאמור. פרשנות תכליתית כוללת 3 מרכיבים עיקריים: לשון, תכלית ושיקול דעת (א’ ברק, **פרשנות תכליתית במשפט** (2003) (נבו הוצאה לאור)) כאשר ”על הפרשן לבחור, מבין האפשרויות הלשוניות העולות מהטכסט החקיקתי, את זו אשר עולה בקנה אחד עם תכלית החקיקה. את תכלית החקיקה למדים מהתכלית הסובייקטיבית של המחוקק ומהתכלית האובייקטיבית של החקיקה” (עע”מ 4105/04 **עיריית חיפה נ’ עמותת העדה הספרדית בחיפה**, עמ’ 16 לפסק הדין (פורסם במאגרים, 2.2.2012); ראו לעניין זה גם: עע”מ 8360/08 **משרד הפנים נ’ היברו יוניון קולג’ מכון למדעי היהדות**, פס’ 11 לפסק הדין (פורסם במאגרים, 15.6.2011)).

42. בעניינו, הן לשון הסעיף והן תכלית החקיקה - האובייקטיבית והסובייקטיבית - מתיישבים עם פרשנות אשר נותנת לחריג שבסעיף 3(א) לחוק בדבר הקמת יישוב חדש, היבט תכליתי ולא פורמאלי. דהיינו החלטות הממשלה והתכניות דנן מייצרות במהותן מערך להקמת יישוב חדש, בהינתן המערך המקומי, האזורי ובכלל, בניגוד להוראות סעיף 3(א) לחוק, מה גם שמדובר בתכנון ”שאינו מתיישב

עם המרקם התכנוני המקומי" (עע"מ 1846/18 הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור נ' החברה להגנת הטבע, פס' 26 לפסק הדין (פורסם במאגרים, 17.09.2018)).

43. מן המיותר לציין, כי אבן יסוד במשפט המנהלי הינה כי "רשות מינהלית נהנית אך מאותן סמכויות שהוענקו לה מכוח הדין. ללא הוראת הסמכה בת-תוקף אין בכוחה של הרשות לפעול. הדין הוא אביה מולידה של זו, ואין לה אלא מה שהראשון קצב לה. התיימרה הרשות לחרוג מהתחום המוקצב, יוצאת היא מתחום הכרתו של הדין, ומבחינתו של זה מעשיה כמוהם ולא היו" (ברוך ברכה משפט מינהלי כרך א' 35).

2. ב. העדר אישור הצוות המייעץ

44. בשטחי התכנית קיים ריבוי בעלויות כאשר אחוזים ניכרים משטחן נמצא בבעלות מאות משפחות המתגוררות במרביתן בג'דיידה-מכר. אינדיקציה לכך ניתן למצוא בחלוקת הבעלויות בשטחי האיחוד והחלוקה כאשר אחוזים גבוהים מאותם שטחים נמצאים בבעלות פרטית. כך, כאמור, מתוך שטחי האיחוד וחלוקה בתכנית תמ"ל/1058 - 1,467 דונם - כ-37% הם בבעלות פרטית עם ריבוי בעלים. בתמ"ל/1059 יותר מ-46% משטח האיחוד וחלוקה - 1,792 דונם - הנם בבעלות פרטית עם ריבוי בעלים.²⁰

45. אי לכך, החלופה הרלוונטית לצורך הפעלת סמכויות ההכרזה על המתחמים כמועדפים לדיור והפקדת התכניות הינה סעיף 3(א)(4) - קרקע מרובת בעלים. אלא שלפי סעיף 3(ג)(1) לחוק, "הכרזה על מתחם מועדף לדיור לפי סעיף קטן (א)(4), תינתן לפי המלצת הצוות המייעץ כמשמעותו בסעיף קטן (ד) [...] הצוות המייעץ לפי החוק יכול את: (1) מנהל מינהל התכנון או נציגו, והוא יהיה היושב ראש; (2) נציג שר המשפטים; (3) נציג שר האוצר; (4) נציג שר הבינוי והשיכון; (5) נציג הרשויות המקומיות שהוא אדריכל או מהנדס הרשום בפנקס המהנדסים והאדריכלים כהגדרתו בחוק המהנדסים והאדריכלים, שימנה שר האוצר."

46. בתכניות התמ"ל בענייננו לא ניתן אישור הצוות המייעץ כמבוקש. אי לכך, הן ההכרזה על שטחי התכניות דנן והן הפקדתן, נעשות בניגוד להוראות הנ"ל, בחוסר סמכות ותוך כדי פגיעה בשלטון החוק.

3. ב. התכניות מנוגדות לתמ"א/1/35

47. נדבך נוסף בחוסר הסמכות בהקשר תכניות התמ"ל דנן הינו חריגה מתמ"א/1/35 בניגוד לסעיף 4(ו) לחוק ואשר קובע, כי "כוחה של תכנית מועדפת לדיור שאישרה הוועדה לפי חוק זה יפה מכל תכנית אחרת שאושרה לפי כל דין, למעט תמ"א/1/35, ויראו בה שינוי לכל תכנית אחרת החלה בשטחה, למעט לתמ"א/35, בכפוף להוראות סעיף 8(ב)."

²⁰ נספח מס' 12 - טבלאות איזון והקצאה של התכניות.

48. תמ"ל/1059 כוללת, ממערב לדרך הגישה ליישוב אל-מכר מכיוון כביש 85, שטחים ניכרים בהיקף של כ-440 דונם המיועדים למגורים, מוסדות ציבור ותעשייה. שטחים אלה חורגים מהמרקם העירוני שנקבע בתמ"א/1/35.

49. חריגה זו הינה בניגוד להוראות סעיף 7(1)(2) לתמ"א/1/35 שכותרתו "גמישות במחוז צפון" ואשר מתירה הרחבת מתחם עירוני לתחום מרקם גובל, לצורך הרחבת יישוב, באמצעות תכנית מתאר מקומית או תכנית מתאר מחוזית בלבד, אך לא באמצעות תכנית מתאר ארצית. התכניות הנדונות חורגות ומנוגדות הן לסעיף הנ"ל בשני היבטים: א. אין עניין לנו בתכניות לצורך "הרחבת יישוב" - שטחי התכניות אף טרם שויכו לרשות מוניציפלית כלשהי כפי שיפורט להלן; ב. מדובר בהרחבה שלא במסגרת תכנית מתאר מקומית או מחוזית אלא ארצית.

50. חריגה זו אף מנוגדת להוראות סעיף 7(1)(3) להוראות תמ"א/1/35 שקובע כדלקמן:

המועצה הארצית רשאית לאשר שינוי לא מהותי בפריסת המרקם העירוני, אם התקיימו התנאים הבאים:

1. הבקשה לשינוי פריסת המרקם העירוני מוצעת במסגרת תכנית כוללת.
2. שינוי הפריסה אינו משנה את שטחו של המרקם העירוני.
3. הוגש מסמך הבוחן את כלל שטחו של המרקם העירוני, בדגש על השטחים הערכיים שבו.

51. התיקון המוצע במסגרת תמ"ל/1059 אינו עומד בהוראות הסעיף הנ"ל מאחר ומדובר בתיקון מהותי (כ-440 דונם) ואשר נעשה במסגרת תכנית שאינה עומדת בתנאים של הסעיף, במיוחד מאחר ולא מדובר בתכנית כוללת. אומנם צו ההכרזה של מתחם מועדף לדיור הקנה לוועדה את הסמכויות הקבועות בסעיף 8(ב)(2) שבחוק - הסמכויות של המועצה הארצית לפי תמ"א 35 - אך הוועדה לא דנה ולא קיבלה החלטה מתאימה אודות הצורך לתקן את המרקם העירוני ממערב לג'דידה-מכר כמתחייב מהוראות תמ"א/1/35. כמו-כן, הוועדה כלל אינה יכולה לעשות זאת במסגרת של תכנית מתאר ארצית, מכיוון שלצורך הרחבת המרקם העירוני בחלקה המערבי של תמ"ל/1059 נדרשת תכנית מתאר כוללתית כאמור בסעיף 7(1)(3) של תמ"א/1/35 המוזכר לעיל.

4. תשתיות שאינן משרתות את יחידות הדיור המנויות בתוכנית:

52. נדבך רביעי של החריגה מסמכות מתבטא בכך שהתכנית מבקשות להרחיב את מט"ש עכו על מנת לקלוט בו את שפכי הסביבה, בניגוד להוראות סעיף 4(ג) לחוק אשר קובעות כי התכנית מועדפת לדיור "תכלול הוראות להסדרת מבני הציבור, השטחים הציבוריים הפתוחים והחניה שיהיו בתחומה והוראות להסדרת הדרכים והתשתיות הנדרשות לשמש בעיקר את יחידות הדיור הנכללות בתכנית ובסביבתה."

53. הפסיקה בהקשר הזה קבעה לא אחת, כי תכנית לדיור מועדף הכוללת פיתוח תשתיות וצורכי ציבור שמשרתים מעבר ליחידות הדיור המתוכננות כדיור מועדף הינה חורגת מהסמכויות המוענקות על פי החוק. כך נקבע בעניין **כפר אזר** כי:

"הסדרת מבני הציבור והשטחים הציבוריים הפתוחים צריכה לשרת בעיקר את יחידות הדיור הנכללות בתכנית ובסביבתה, להבדיל מיחידות דיור הנמצאות הרחק מחוץ לתחומי התכנית [...] דרישותו של המחוקק לפיה השטחים הציבוריים ישמשו בעיקר את יחידות הדיור הנכללות בתכנית ובסביבתה, מתירה קביעתו של שטח ציבורי מסויים בתחומי התכנית, גם אם לא ישרת אך ורק את התושבים בתחומי התכנית, אלא בעיקר אותם" (ההדגשה במקור)

עת"מ 67657-11-17 כפר אזר מושב עובדים להתיישבות חקלאית שיתופית נ' הועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור פסי' 53, 60 (פורסם במאגרים, 9.8.2018).

54. עוד נקבע בפסק הדין בעניין הזה כי :

"גם הרצון לפתרון בעיות תכנוניות אזוריות בכלל, או של העיר רמת גן בפרט, איננו מהווה תחליף לסמכות שאינה קיימת, ושיקולי היעילות התכנונית אינם חזות הכל. הותמ"ל אמורה לפעול בדלת אמותיה של סמכותה, ולא לחרוג ממנה לטובת צרכים ומטרות שהחוק איננו מתיר, נעלים ככל שיהיו"

(שם, בפס' 61)

ראו לעניין זה גם: עניין מועצה אזורית זבולון; עת"מ 30909-12-17 זיוד נ' הועדה הארצית לתכנון ובנייה של מתחמים מועדפים לדיור (פורסם במאגרים, 29.10.2018).

ג. העדר שיוך מוניציפלי

55. במקביל להליך התכנוני דנו, תלויה ועומדת בפני הוועדה הגאוגרפית לגליל המערבי בקשה להרחבת תחום שיפוט היישוב ג'דידה-מכר בכך שיכלול את כלל השטח בתכניות האמורות (שש/18 ג'דידה-מכר, שינוי גבולות בין ג'דידה מכר, עכו, משגב ומטה אשר בשטח חסר מעמד מוניציפאלי). בבקשתה, ביקשה ג'דידה-מכר להרחיב את תחום שיפוט הקיים (כ-9,090 דונם) בכ-4,110 דונם נוספים ובכך יסתכם שטח שיפוט בכ-13,200 דונם.

56. בבקשתה נימקה המועצה המקומית, בין היתר, כי :

מהחישוב [הפרוגרמתי] מתברר ששטח הקרקע הדרוש לקליטת הגידול באוכלוסיית הישוב לשנת היעד 2040 מגיע ל- 3000 דונם בקירוב (שטח ברוטו). שטח זה איננו כולל קרקע לצורכי פיתוח כלכלי ולתעסוקה. בהקשר הזה יודגש הצורך בשילוב יוזמות התכנון של הישוב הקיים (תכניות הרחבה ותכנית מתאר כוללת שנמצאות בהכנה) עם "הנדבך העירוני" בגבעות טנטור שתכנונו מקודם ע"י משרד הבינוי והשיכון ורמ"י בתקופה זו. מטרת התכנון המוצהרת בגבעות טנטור הינה יצירת מסגרת תכנונית לאספקת 10 אלפים יחידות דיור עבור האוכלוסייה הלא-יהודית באזור. אך הסמיכות וצמידות הדופן של פרויקט גבעות טנטור עם תחום הבינוי והפיתוח של הישוב ג'דידה - מכר מחייב תיאום ואינטגרציה עם מהלכי התכנון המקבילים בישוב. מבחינה מוניציפאלית ותכנונית, התואי היעיל וההגיוני ביותר להמשך מהלכי התכנון המקודמים עתה ע"י הגופים והמוסדות השונים הינו צרוף שני המתחמים A ו B - לתחום שיפוט ג'דידה - מכר כמבוקש בתזכיר זה, ולקדם את תכנון המכלול הקרקעי שיווצר (בשטח של כ-13,200 דונם) כמקשה עירונית אחת. בידול מהלכי התכנון אחד מהשאר ימנע חשיבה אינטגרטיבית ויפגע בתפקוד הפונקציונלי של אזורי הבינוי והפיתוח הסמוכים והנושקים זה לזה באזור.

== מצ"ב העתק בקשת המועצה מקומית ג'דידה-מכר להרחבת תחום השיפוט כנספח א'.

57. חשוב לציין כבר כאן, כי היות ותכניות התמ"ל נעשות בשטח שבמרביתו הוא שטח גלילי, המועצה המקומית ג'דידה-מכר ותושביה אינם שותפים לתכנון הנדון כלל וכלל. ומלבד שיתוף למראית עין אשר נעשה דרך ישיבות בהן מיודעים נציגי המועצה המקומית או התושבים אודות התכנון האמור, אין דו-שיח אמיתי שמטרתו להבין לעומק או בכלל את השקפת ועמדות תושבי ג'דידה-מכר או נכונות לשותפות אמיתית, עניינית ואפקטיבית של המועצה המקומית.

58. העדר שיתוף אמיתי של המועצה המקומית בהליך התכנוני האמור מקבל משנה חומרה לאור השינויים הדרסטיים והמהפכניים אותם מבקשת התכנון לבצע בכפר ג'דידה-מכר הקיים והשלכותיו מרחיקות הלכת על היישוב. הרי אין זה מתקבל על הדעת כי תכנון המבקש להפוך כפר לעיר ייעשה ללא שיתוף מלא של המועצה המקומית ותושבי הישוב בכל שלבי התכנון החל מקביעת החזון, ועד לשלבי התכנון מתחילתם ועד סופם. על כך עמד יו"ר המועצה המקומית ג'דידה-מכר בישיבת הוועדה הגיאוגרפית מיום 26.7.2018 כלהלן:

"אנחנו עד היום לא שותפים בתכנון בכלל, רק אומרים לנו, אנחנו הולכים לתכנן על השטח שלך אחד, שתיים, שלוש. בנוסף, בנוסף, משרד השיכון מה שולח לי, הסכם גג לחתום. על מה אני אחתום?"

(פרוטוקול הוועדה הגיאוגרפית מיום 26.7.2018 בעמ' 3)²¹

59. יחד עם זאת, כפי שמופיע בשם התכניות ובדיוני רשויות התכנון, שתיהן יוצאות מנקודת הנחה כי השטח ישויך מוניציפאלית למועצה מקומית ג'דידה-מכר. אי לכך, ומכל מקום בהיותן צמודות לכפר גדידה-מכר, אין ספק כי לתכניות דגן יהיו השלכות מהפכניות על אופי כפר ג'דידה-מכר ועל מרקם החיים בו. שכן, מדובר בתוספת של לפחות 300% לאוכלוסייה הקיימת כיום בכפר, שאיננה נכללת במתחם ההרחבה והפיתוח הטבעיים של הישוב. מדובר בשינוי אופי הבניה והצפיפות בכפר וכן בשינוי עצום במישור החברתי והכלכלי. אי לכך, תכניות התמ"ל, באם יאושרו, יאלצו את ג'דידה-מכר להתמודד עם שינויים מהפכניים אלה ברמה של חברה, כלכלה, שירותים, תשתיות, מסחר, חינוך, בריאות, אופי ישוב וכד'. המעבר מכפר לעיר והתמודדות כפויה ולא שקולה כזו יכולה להביא לקריסה של הישוב הקיים בכל התחומים.

60. הדברים הנ"ל מקבלים משנה תוקף וחומרה לאור העובדה כי ג'דידה-מכר נמצא באשכול החברתי-כלכלי 2 אשר התנהל עד לאחרונה בליווי חשב מלווה, ועל כן הוא רגיש ופגיע יותר לשינויים לא מושכלים ולא מחושבים היטב לגביו. שכן, מהפך כזה יכול להביא לקריסה כלכלית של המועצה המקומית.

61. על חלק מההיבטים הנ"ל עמד חבר בוועדה הגיאוגרפית גליל מערבי הדנה בבקשת ג'דידה-מכר להרחיב את תחום שיפוטה, מר סאדק דלאשה כלהלן:

"מספרית אתם מצפים לקלוט 60,000 תושבים חדשים. ברקע שמעתי שמתוך המצוקה של ג'דידה מכר, יש בואו נגיד 10,000 יחידות דוור

²¹ ניתן למצוא את הפרוטוקול בקישור הבא:

http://www.mavat.moin.gov.il/MavatPS/Forms/SV4.aspx?tid=4&et=4&pl_id=6vCdEltSxBWtE2Ji7Bq1qlQuIoDtjz2RF4Po172NcsXW1n7mempuT63Asm%2bmoSv7SQBXyuOM%2bfXM1bO6KrYPv8ymfOxsYXly1OGwgXhWvgs%3d

שהולכות לגידדה מכר. אנחנו נשארים עם משהו כמו 14,000 יחידות דיו. כלומר 50 ומשהו אלף תושבים שיבואו כביכול מבחוץ. ההיתכנות הכלכלית בישוב גידדה מכר היום, זה אומר ברגע שאני מכניס את התושבים האלה גידדה מכר צריכה להביא 50, 60 מיליון שקל בכל שנה כדי לתת את רמת השירותים הסבירה לעיר בסדר גודל סוציאקונומי 3, 4" (פרוטוקול דיון הוועדה הגאוגרפית מיום 12.7.2018 עמ' 85) ²²

62. התשובה לדברים הנ"ל אשר ניתנת על ידי משרד הבינוי והשיכון היא כי הדברים יגובשו בעתיד. "גם לאחזקה, לכול הדברים האלה צריך להיערך לזה. [...] השאיפה היא לייצר החלטות ממשלה [...] אך בכך אין מענה מספק ומושכל לסוגיות החשובות, המכריעות והגורליות העולות מהתכנון הנ"ל.

63. הנה כי כן, תכניות התמ"ל וחוסר הבהירות שבהן באשר לשיוך המוניציפלי של שטחן, מהווה פגם ברמת קבלת החלטות המנהליות בעניין ואשר מוביל לעוות תכנוני ומנהלי הפוגם בהליך התכנון בכללותו.

64. המתנגדים יטענו, כי קידום התכניות שבנדון בעוד ועדת הגבולות יושבת על המדוכה בעניין שיוכו של שטח התכניות לרשות המוניציפלית ג'דידה-מכר אינו סביר בעליל ונעשה ללא בדיקה מעמיקה של כלל השיקולים הרלוונטיים לעניין. נציין כי הליך שינוי גבולות שיפוט אינו החלטה תכנונית בלבד "אלא החלטה המערבת שיקולים של מדיניות פנימית כוללת" (בג"ץ 2689/00 **מועצה אזורית גליל תחתון נ' שר הפנים**, פ"ד נה(4) 161, 167 (2001) ומשכך מן הראוי, במיוחד בנסיבות המקרה שלפנינו, להקדים את ההליך המוניציפאלי של שינוי שטח השיפוט להליך התכנוני האמור.

65. בית המשפט העליון אשר דן ביחס הראוי בין הליכי התכנון לבין הליכי השיוך המוניציפאלי קבע כי הסדר הראוי והסביר של הדברים תלוי בנסיבותיו המיוחדות של כל מקרה ומקרה. המתנגדים טוענים כי בנסיבות המקרה שלפנינו, סדר ההליכים משפיע על תהליך קבלת החלטות וההתייעצויות בהליך התכנוני, אין זה סביר לקדם את ההליך התכנוני על המוניציפאלי. שהרי, מערך תכנון שקודם לשיוך מוניציפלי יכול ויוציא אל מחוץ למעגל קבלת החלטות את הרשויות המקומיות אליהן ישוּך השטח בעתיד. לעומת זאת, סדר דברים הפוך יאפשר למקסם את אפשרויות השיתוף של הרשויות המקומיות בהליכים שיכולים לנגוע ישירות אליהם ולהשליך עם אופן התנהלותן, אופיין והמערך הפועל בהן (ראו: עניין **מועצה אזורית גליל תחתון**, בעמ' 173-174).

66. דבר זה ייצור עיוות ואף אפליה בין תכנון שטח המשוך מוניציפלית, כאשר הרשות המקומית תהיה שותפה פעילה בשלבי התכנון, לבין רשות מוניציפלית אשר לא תהא שותפה בהליך כאמור מחמת הקדמת ההליך התכנוני להליך השיוך המוניציפלי. בהקשר הזה, בית המשפט העליון ציין את חשיבות שיתופה של הרשות המקומית הרלוונטית, אף בשלב של קבלת החלטת הממשלה על הכרזה על מתחם לדיון מועדף. בית המשפט הדגיש כי שיתופה של הרשות המקומית ממלא תפקיד חשוב

²² ניתן למצוא את הפרוטוקול בקישור הבא:

http://www.mavat.moin.gov.il/MavatPS/Forms/SV4.aspx?tid=4&et=4&pl_id=6vCdEltSxBWtE2Ji7Bq1qlQuIoDtjz2RF4Po172NcsXW1n7mempuT63Asm%2bmoSv7SQBXyuOM%2bfXM1bO6KrYPv8ymtOxsYXly1OGwgXhWvgs%3d

בקבלת החלטה מושכלת ובבחינת שיתוף מינימלי של הציבור בהליך קבלת ההחלטה על ההכרזה.
וכלשון בית המשפט :

אין להתעלם מכך שאקט ההכרזה הוא בבחינת "יריית הפתיחה" שמתניעה הליך תכנוני שלם [...] דווקא בשל חשיבותו ותכליתו של החוק והכלים "הכבדים" שהעניק המחוקק ליישומו ולביצועו, נוכח הרכב הצוות המייעץ (סעיף 3(ד) לחוק), נוכח הרכב הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור (סעיף 5 לחוק), ונוכח הרכב ועדת המשנה להתנגדויות (סעיף 6 לחוק) שבכולם יש רוב מובהק ומוחלט לנציגי הממשלה – בהינתן כל אלה, ניתן להבין את חשש העותרות כי מספר יחידות הדיור שנקבע בהכרזת קבינט הדיור הוא נתון קשיח שהתכנון העתידי והמפורט ייעשה בכפוף אליו. בהיבט זה יש להכרזה משמעות גורלית, פשוטו כמשמעו, להתפתחותם ולצביונם של יישובים ושל אזורים רבים ברחבי הארץ.

מכאן החשיבות של קבלת החלטה מושכלת גם בשלב המקדמי של ההכרזה, ודומה כי לרשות המקומית הרלוונטית תפקיד חשוב בשלב זה, בבחינת שיתוף מינימלי של הציבור בהליך קבלת ההחלטה על ההכרזה.

בג"ץ 6450/17 הועדה המקומית לתכנון ולבניה פתח תקוה נ' ועדת שרים לענייני תכנון, בנייה מקרקעין ודיור, פס' 5 לפסק הדין (פורסם במאגרים, 19.11.2017).

67. כאמור, מערך הפוך בנסיבות העניין, לפיו יושלם התכנון ולאחר מכן ישויד שטחו למועצה מקומית ג'דידה-מכר, יוביל למספר עיוותים ושינויים אשר יכולים להביא לקריסתה של המועצה המקומית כמפורט בחלק העובדתי לעיל וליכולת היישום של התכניות. מבין אלה: א. אי שיתוף מלא של המועצה המקומית ג'דידה-מכר בהליכי התכנון; ב. כפיית שינוי דרסטי באופי הכפר והפיכתו, ללא למידה מעמיקה ומושכלת, לעיר הגדולה ביותר באזור הצפון; ג. חוסר יכולת והעדר קיבולת לקליטה עירונית מסיבית מעין זו, דבר שיוביל לקריסה-סוציו-אקונומית ברמת התושבים והרשות המקומית.

68. עוד נוסף בהקשר דומה, במקביל לתכניות התמ"ל דגן ובנוסף לבקשת הרחבת שטח השיפוט הנ"ל, קיימים לפחות עוד 3 מערכים אשר להם השלכות ישירות על העניין הנדון ואם לא יתואמו יחדיו ויילמדו השלכותיהן אחת על השנייה בצורה מעמיקה, יביא הדבר לעוות תכנוני ומוניציפלי אשר ישליך באופן דרסטי ביותר על תושבי ג'דידה-מכר ובעלי הקרקעות באזור התכניות הנדונות. מערכים אלה כוללים בעיקר: א. תכנית כוללת לג'דידה מכר; ב. כביש מס' 6 בקטע הרלוונטי; ג. שכונה מזרחית לעיר עכו שתכלול כ- 10,000 יחידות דיור סמוך לתכניות דגן.

69. הדברים הנ"ל אף עלו בדיוני המועצה הארצית לתכנון ולבנייה מיום 18.7.2017 :

ראש המועצה ציין כי התכניות אינה מקובלת על המועצה ותושבי היישוב בשל מס' בקשות הנוגעות למרחב התכנון שטרם קיבלו מענה שעיקרם: הסטת דרך מס' 6 ממיקומה העקרוני המוצע מערבה, הכללת שטח השיפוט של המתחם בשטח ג'דידה מכר. עוד ציין כי חושש שתכנית עכו מזרח המקודמת בותמ"ל, תפגע בביקושים לתעסוקה בג'דידה מכר. הוסיף כי היות והיישוב טרם קיבל מענה לנושאים אלה, מבקש שלא לקדם את התוכניות.

70. אמנם באותה ישיבה, הוחלט, בין היתר, לערוך "בדיקה של צרכי היישוב מבחינת פרוגרמה וחלופה למענה לכך בתוך התכנית. יש לוודא שהפרוגרמה כוללת רזרבה עבור שבי"צ." אך הדברים לא נעשו באופן מעמיק והמועצה המקומית לא הייתה חלק מהליך משותף גם בהקשר הזה.

ד. תשתית עובדתית לקויה וחוסר סבירות ההחלטה

71. לחילופין, המתנגדים יטענו כי התכנית וההכרזה נעדרים תשתית עובדתית ראויה ומלאה ולא נשקלו בה כלל השיקולים הרלוונטיים, ועל כן דינה בטלות. הלכה ידועה היא כי חובה על כל רשות מנהלית בבואה לקבל החלטה להתבסס על תשתית עובדתית מתאימה ומספקת (בג"ץ 297/82 **ברגר נ' שר הפנים**, פ"ד לז(3) 29, פס' 11 לפסק הדין של כב' השופט ברק (1983)). ההסתמכות על תשתית עובדתית מלאה וראויה הינה תנאי הכרחי על מנת להבטיח קבלת החלטה ראויה שאינה שרירותית (לעניין זה ראו: עניין **ברגר**, בעמ' 59; בג"ץ 2355/98 **סטמקה נ' שר הפנים**, פ"ד נג(2) 728, פס' 48 לפסק הדין (1999)). ללא תשתית עובדתית ראויה ומלאה הרשות אינה יכולה למלא אחר החובה לשקול את כל השיקולים הרלוונטיים, ואותם בלבד (ראו: בג"ץ 987/94 **יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת**, פ"ד מח (5) 412, פס' 20 (1994); בג"ץ 9722/04 **פולגת ג'ינס בע"מ נ' ממשלת ישראל** פס' 13 (פורסם במאגרים, 7.12.2006); עע"מ 343/09 **הבית הפתוח בירושלים לגאווה וסובלנות נ' עיריית ירושלים**, פ"ד סד(2) 1, פס' 37 לפסק הדין (2010)). באין תשתית עובדתית מלאה כאמור, דין ההחלטה המנהלית הוא בטלות.

72. חובות אלה של המשפט המנהלי תקפות כמובן גם בהליכי התכנון (בג"ץ 4776/03 **מלון רג'נסי ירושלים בע"מ נ' שר הפנים** (פורסם במאגרים, 9.5.2005); עע"מ 2418/05 **מילגרום נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה**, פ"ד מה(3) 288 (2005); בג"ץ 1135/93 **טרייסי ס.א. חברה זרה נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה הרצליה**, פ"ד מח(2) 622 (1994); בג"ץ 7960/99 **סואעד נ' המועצה האזורית משגב**, פ"ד נה(5) 929 (2001); עע"מ 9654/06 **החברה להגנת הטבע נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה** (פורסם במאגרים, 2008); בג"ץ 9409/05 **אגודה ישראלית להגנה על הסביבה נ' הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של תשתיות לאומיות** (פורסם במאגרים, 2009).

73. דברים אלה תקפים ביתר שאת בהליכי תכנון מקוצרים וחריגים דמות אלה הקבועים בחוק הוותמ"ל:

"... לא מיותר לציין לעניין זה, כי הצורך המבורך יש לומר, הנובע בחוק לקידום הבניה המתחמים מועדפים לדיור, לתכנון מהיר ובהליך מקוצר מההליך התכנוני הרגיל, אינו יכול להצדיק העדר נתונים עובדתיים מלאים כאמור, או בירור עובדתי בנושאים אלה תוך דחייתם לשלב מאוחר יותר לאחר אישור התכנית. בכך יש כדי לפגום בעצם ההחלטה על הפקדה ואישורה של התכנית כאמור"

עת"מ (ת"א) 2043-05-16 **כרמלי נ' הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור**, עמ' 34 לפסק הדין (פורסם במאגרים, 18.10.2017)

ד.1. ההחלטה לקדם את התכניות בוותמ"ל אינה סבירה

74. כידוע, חוק הוותמ"ל קובע הוראת שעה שנועדה להקים הליך תכנון מזורז וחריג לעומת המסלול "הרגיל" הקיים בחוק התכנון והבנייה וזאת לצורך מתן מענה מהיר למצוקת הדיור הקיימת. לאור אופיו החריג של הליך התכנון האמור, הרי חובה להקפיד על כך שהשימוש בו ייעשה במשורה ובמקרים המתאימים לכך. על כך עמד בית המשפט העליון:

החוק, כשמו כן הוא, נועד לקצר עד מאוד את לוחות הזמנים של התכנון, אך ההיסטוריה (ויש שיאמרו ההיסטוריה) הנוגעת למשברי דיור קודמים ולחוקים דומים בעבר מלמדת כי לצד המהירות וקיצור ההליכים יש להישמר מפני פרוייקטים שעלולים להתברר כבכיה לדורות.

עניין הועדה המקומית לתכנון ולבניה פתח תקוה, בפס' 5

75. ואכן, ההחלטה לפנות להליך של הוותמ"ל הינה החלטה מנהלית הכפופה לביקורת שיפוטית בהתאם לעקרונות המשפט המנהלי:

הבטחת קידומה של כל תכנית במסלול המתאים לה מוטלת לא רק על המחוקק, אלא גם על הגורם המוסמך ליזום את התכנון ועל המוסד המתכנן. כאשר נתונה לרשות מינהלית סמכות לקדם תכנית מסוימת הן במסלול הרגיל הן במסלול המזורז, עליה להחליט איזו סמכות להפעיל. כידוע, הבחירה בין מקורות סמכות מקבילים כפופה, ככל החלטה מינהלית, לכללי המשפט המינהלי [...] העילות לביקורת השיפוטית על ההחלטה לקדם תכנית במסלול מזורז נחלקות אפוא לשלושה מישורי הביקורת: מישור הסמכות, שבמסגרתו נבדק עצם קיומה של סמכות לתכנן במסלול המיוחד; מישור ההליך, שבגדרו יש לבחון את האופן שבו התקבלה ההחלטה שלא לתכנן במסלול הרגיל, ובין היתר את התשתית העובדתית שעמדה ביסודה; ומישור שיקול הדעת, שבבסיסו נבחן האיזון שערכה הרשות המינהלית בין השיקולים השונים שביסוד ההחלטה, ובפרט החשש מפגיעה מיותרת באיכות התכנון ובאינטרסים ציבוריים שונים כתוצאה מהדיון במסלול המזורז.

ע"מ 1846/18 הועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור נ' החברה להגנת הטבע (פורסם במאגרים, 17.09.2018).

76. המתנגדים יטענו, כי עצם ההחלטה לקדם את התכניות דנן במסגרת הוותמ"ל היא בלתי סבירה בעליל וזאת לאור מספר נימוקים. ראשית, התוכניות הינן רחבות היקף שנועדו לבנות "נדבך עירוני" אשר יקלוט עשרות אלפי תושבים ויהוו בעצם את העיר הכי גדולה במחוז הצפון, כפי שפורט לעיל. אין ספק, כי להליך זה השלכות מרחיקות לכת הן על היישוב ג'דידה-מכר והן על כלל היישובים באזור ואף על המחוז בכללותו. הליך תכנון מזורז כבענייננו אין בו בכדי לאפשר בחינה מעמיקה של כלל ההיבטים הנ"ל. תימוכין לעמדה הנ"ל ניתן למצוא גם בעובדה כי התוכניות קודמו עד כה ללא תשתית עובדתית ראויה, כפי שיפורט להלן, וכן בקיומה של אי בהירות גדולה באשר למהותן של אותו "נדבך עירוני" מתוכנן.

77. **שנית**, כאמור, התכנית מקודמת תוך כדי עקיפת הליך הדיון בבקשת המועצה המקומית ג'דידה-מכר לשייך לשטח שיפוטה את אזור טנטור, כפי שפורט לעיל, בהתעלם מהתכנית הכוללת ליישוב אשר נמצאת בהליכי תכנון ובהתעלם אף תהליך תמ"א/44. בהקשר זה, בית המשפט לעניינים מנהליים בחיפה קיבל לאחרונה עתירה נגד תכנית תמ"ל/1036 אשר כללה גם הקמת אזור תעשייה תוך הטחת ביקורת ברשויות התכנון, בין היתר, בשל כך שניסו באמצעות התוכנית "לעקוף" את

תכנית המתאר לשפרעם אשר נמצאת בשלבי הפקדה ולקצר את ההליכים החוקיים הדרושים לאישור התכנית במסלול הרגיל (עניין זיוד).

78. **שלישית**, מבחינה תחבורתית ברמה אזורית וארצית, התכנון המוצע נשען על מערכות דרכים שכלל אינן מאושרות ואינן מגובשות באופן סופי. על פי נספחי התנועה של שתי התכניות המופקדות, מערכת התנועה האזורית צריכה לכלול, בנוסף לשדרוג חלקים מהמערכת הקיימת, שני מרכיבים משמעותיים. בראש ובראשונה סלילתו של כביש 6 מצומת סומך ועד כביש 85 וצפונית לו עד לצומת כברי; בהמשך לכך, וכדי להשלים את מערכת התנועה האזורית הקרובה, סלילתו של כביש רוחב 701 בין כביש 4 לכביש 70. שני כבישים אלה אינם מתוכננים ברמה מפורטת ואינם מאושרים. במצב הדברים האמור, אין ספק כי מערכת הדרכים האזורית הקיימת לא תוכל לשאת את הפיתוח המוצע בתכניות דןן ואת העלייה החדה והמסיבית הצפויה במספר כלי הרכב במערכת הדרכים הנ"ל בעקבותיו.

79. בנסיבות אלה, ההחלטה לקדם את התכנון בשטח האמור דרך חוק הוותמ"ל הינה בלתי סבירה בעליל ומן הנכון היה ללכת בדרך המלך של תכנון על פי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה - 1965.

2.ד. אי בחינת חלופות לפתרון מצוקת הדיור בישובים הערביים

80. כאמור לעיל, מטרת התכניות, כפי שהיא באה לידי ביטוי בהוראותיהן, הינה "מתן מענה לתכנון ופיתוח מגוון פתרונות מגורים עירוניים איכותיים עבור אוכלוסיית המגזר הלא יהודי בצפון הארץ". אכן, אין חולק על קיומה של מצוקת דיור בקרב החברה הערבית ואין חולק על המחסור הקיים ביחידות דיור וקרקעות לפיתוח שיענו על צרכי החברה הערבית לפיתוח כלכלי וחברתי, הן הקיימים והן העתידיים. לבעיה זו יכולים להיות מספר רב של פתרונות אפשריים כאשר קביעת החלופות והבחירה ביניהם צריכה להיעשות בהליך סדור ומקיף אשר יבחן את הצרכים לעומקם, הפתרונות השונים האפשריים, היתרונות והחסרונות של כל אחד, ידרגם ויבחר ביניהם לאחר שיתוף מלא של הציבור הערבי ונציגיו בתהליך זה. הליך זה לא נעשה במקרה שלפנינו ונראה כי נפלה החלטה חפוזה על הקמת "עיר" ערבית באזור טנטור שבצפון, ורשויות התכנון התיישרו לפיה מבלי שקיימו הליך כלשהו של איסוף יסודי ומקיף של כל התשתית הראייתית הרלוונטית, ואף ללא בחינה ועיבוד של הנתונים וקבלה החלטה מושכלת על בסיסם.

81. מחדל זה של הרשויות משמעו גם שפתרונות נאותים - שיכולים לתת מענה הולם, נכון וישים למצוקת הדיור, שהוועדה לא עמדה על טיבה ומאפייניה כאמור - לא נשקלו כלל. כך למשל, החלופה של הרחבת שטחי השיפוט והפיתוח ביישובים הקיימים בצורה אשר תפתור את מצוקת הדיור בכל יישוב ויישוב ותחזקו, לא נבחנה כלל. נראה כי האופציה היחידה אשר נשקלה הינה זו המשתקפת בתכניות דןן – "נדבך עירוני" בטנטור. בחירה זו בפתרון בעל אופי עירוני ובמיקום הנ"ל בהכרח לא נומקה בשום מסמך רשמי, בשום שלב של ההליך ואין לה שום הצדקה עניינית, תכנונית ומקצועית. התוצאה, המשתקפת בתכניות דןן, הינה מהלך לא מושכל של עיור כפוי אשר לו השלכות הרסניות הן ברמה של ג'דידה-מכר והן ברמת המרחב והמחוז כפי כפורט לעיל.

82. רובד נוסף בהקשר הזה מתבטא באי בחינת חלופות תכנוניות ברמת המיקרו המקומית. כך למשל לא נבחנו חלופות למיקום. הליך מנהלי תקין היה צריך לבחון מספר מיקומים אפשריים לנדבך

העירוני, לדרג את החלופות בצורה עניינית ומקצועית אשר תתייחס למאפיינים של כל חלופה, יתרונותיה וחסרונותיה ורק לאחר מכן לבחור בחלופה הראויה.

83. בדומה, לא נערכה בחינת חלופות לעניין אופיו העירוני ומאפייניו של התכנון. כך למשל לא ניתנה שום הצדקה למספר יחידות הדיור שנבחר כי ייבנו בשטח התכניות. תהייה דומה עולה לעניין הצפיפות הממוצעת בתכנית, שהינה מהגבוהות במדינה. אכן, תכנון עירוני בהגדרה מתאפיין בצפיפות יותר גבוהה בהשוואה לתכנון בעל אופי כפרי, אך צפיפות זו יכולה להיות פחותה בהרבה מהמוצע אף לפי תמ"א/35 ותמ"מ/2/9, וכן לפי תמ"א/44, הכל בהתאם לנתונים רבים אשר צריכים להיבדק בטרם קבלת החלטה כאמור, כגון מאפייני אוכלוסייה, מאפיינים של היישוב אליו משויך השטח, מאפיינים סוציו-אקונומיים של הרשות המקומיות המושפעת והרשויות המקומיות במרחב ועוד.

84. יתרה מכך, הרשויות אף לא בחנו כלל וכלל היבטים הנוגעים למידת התאמתה החברתית והכלכלית של התכנית לאוכלוסיית היעד. בפני הוועדה לא היו נתונים אודות הצרכים של היישוב ג'דיידה-מכר - אשר עודם נבחנים במסגרת התכנית הכוללת שעובדים עליה בימים אלה - ולא לעניין השלכותיה של התכנית על היישוב ועל היישובים הקיימים בסביבתה. כמו כן, לא נבחנה מידת ההיתכנות והקיימות של התכנית עצמה. בחינה זו נדרשת במיוחד לאור העובדה כי מדובר בתכנית אשר כוללת כמות גדולה מאוד של קרקעות פרטיות כפי שפורט לעיל.

85. פגמים אלה בהליך איסוף התשתית העובדתית הרלוונטית, בהליך דירוג החלופות והבחירה ביניהם הינם פגמים היורדים לשורש ההליך ומחייבים את ביטולה של ההחלטה להכריז על המתחם האמור כמתחם לדיור מועדף ואת דחייתה של התכנית.

3.4. אי עריכת תסקיר השפעה על הסביבה ממצה

86. פגם מהותי נוסף בתשתית העובדתית נובע מהעובדה כי התכנית לא התבססה על תסקיר השפעה על הסביבה. לתכניות תמ"ל הנדונות נערך נספח "נופי סביבתי" מנחה ולתמ"א/44 נערך מסמך דומה תחת הכותרת "נספח איכות הסביבה". מהנספחים הנ"ל עולה כי בשטח תכניות התמ"ל קיימים תנאים סביבתיים מיוחדים שכוללים, בין היתר, קידוחי מים; רגישות נופית גבוהה; אתרי עתיקות בעלי חשיבות רבה; תשתיות חשמל ותחנת טרנספורמציה שלהן השלכות בריאותיות וכנראה יש להעתיקן; מטרדי רעש; זיהום אוויר; שמירת נגר עילי ועוד.

87. מצב נתון זה מחייב עריכת תסקיר השפעה על הסביבה אשר יחקור את כלל הנתונים הנ"ל לעומק הן ברמה הסביבתית והן ברמה הבריאותית והתברואתית. הנספחים הנופיים הסביבתיים, מלבד היותם מנחים בלבד, אין בהם בדיקה מעמיקה של כלל הנושאים הנ"ל והם רחוקים מלהוות מסמכים שיש בהם בדיקה תשתית עובדתית מלאה לכל הנתונים הרלוונטיים לנושא זה.

88. אמנם החוק מחייב את הוועדה לקבל חוות דעת של יועץ סביבתי (ס' 11 לחוק), אך אין משמעות הדבר כי אין לערוך תסקיר השפעה על הסביבה מקום שישנו צורך בכך. לאור הנתונים לעיל ולאור היקפן הגרנדיוזי של התכניות דגן והשלכותיהן הצפויות על כל הסביבה, ברמה המקומית, המרחבית והמחוזית, הרי הייתה חובה לערוך תסקיר השפעה על הסביבה כחלק מגיבוש התשתית

העובדתית הבסיסית במהלך התכנון, מה גם שמדובר בהיקף תכנון גדול ביותר שמהווה, הלכה למעשה הקמת עיר חדשה, כאמור (ראו: בג"ץ 2013/91 עיריית רמלה נ' שר הפנים, פ"ד מו(1) 271, 297 (1991)).

ד.4. השלכות הרסניות על ג'דידה-מכר

89. תחום התכנון והבנייה מהווה "מכשיר רב-עוצמה לקידום מטרות חברתיות, כלכליות, אקולוגיות ואסתטיות" (עע"מ 8193/02 ראובן נ' פז חברת נפט בע"מ, פ"ד נח(2) 153, 162 (2003) והוא בעל רגישות מיוחדת מהווה המניע העיקרי לפיתוח חברתי, כלכלי וסביבתי ולכן לו השלכות ישירות על איכות חיי התושבים בסביבה המיידית שלו וכן בסביבה היותר רחבה (ראו: עע"מ 1446/06 הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מרכז נ' השתתפויות בנכסים בישראל בע"מ(פורסם במאגרים, 21.9.2010); בג"ץ 3132/92 מושלב נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז הצפון, פ"ד מז(3) 741 (1993); בג"ץ 2920/94 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, פ"ד נ(3) 441 (1996)).

90. המתנגדים יטענו, כי אופי התכנון דגן הינו בלתי סביר בשל השלכותיו ההרסניות הן ברמה של ג'דידה-מכר והן ברמה האזורית והמחוזית:

91. צפיפות יתר חריגה ולא סבירה: היישוב ג'דידה מכר נמצא, כיום, בתפר שבין דגם יישוב 4 (5,000 עד 20,000 תושבים) לדגם יישוב 3 (20,000 עד 50,000 תושבים) כהגדרתן בתמ"א/1/35. לפי לוח 1 שבהוראות תמ"א/1/35, צפיפות הבניה המינימלית לדונם נטו עבור יישוב מדגם 3 ו-4 הינה 5 יח"ד לדונם. על פי התמ"א הנ"ל סדר גודל ישוב כמוצע על פי התכנון הנו מוגדר כדגם 2 (בין 50,000 ל-200,000 תושבים) עם צפיפות הבניה המינימלית של 6 יח"ד לדונם בלבד.

92. כמפורט לעיל, צפיפות המגורים הממוצעת במסגרת התכנון הינה כ-14 יח"ד לדונם והיא מהווה כמעט פי 5 מהצפיפות הנהוגה כיום ביישוב (2.4 יח"ד לדונם) וכן ומהווה חריגה משמעותית מהצפיפות המרבית המותרת כיום בתחום היישוב ג'דידה-מכר בהתאם לאמות מידה תכנוניות תקפות אשר תואמות את אופייה של המועצה ואורח החיים של תושביה.

93. צפיפות זו אף חורגת בהרבה מצפיפות הנטו המינימאלית הקבועה בהוראות תמ"א/1/35 עבור יישוב של 100,000 תושבים ואף מהצפיפות הנטו המינימאלית הקבועה עבור כל היישובים בנפת עכו - 6 יח"ד לדונם. נציין בהקשר הזה, כי במסגרת הערותיה לתכנית תמ"א/44 מיום 7.3.2016, המליצה הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה במחוז צפון לצמצם את צפיפות המגורים הממוצעת המוצעת במסגרת תמ"א/44 ולהגביל אותה עד 8 יח"ד לדונם בלבד בציינה כי "ציפוף יתר והקטנת שטח יח"ד לצורך העמסת יח"ד נוספות עלולה לפגוע באיכות המגורים ביישוב."

94. רק במחוזות מרכז ותל אביב קובעת תמ"א/1/35 צפיפות מינימום של 14 ו-16 יח"ד לדונם עבור יישובים מדגם 2 (בין 50,000 ל-200,000 תושבים) ו-1 (מעל 200,000 תושבים) בהתאמה. אומנם תמ"א/1/35 אינה קובעת צפיפות מקסימום אך המדד שנקבע בה אינו שרירותי והוא מבטא הבחנה מקצועית אשר יש מאחוריה הצדקות תכנוניות-חברתיות-כלכליות-מקצועיות שיש לשמור עליהן.

יחד עם זאת, הן תמ"א 35 והן תמ"מ 2/9 מאפשרות הפחתת צפיפות המינימום המוצעת בישובים הנמצאים בדירוג סוציו-אקונומי נמוך, כפי שפורט לעיל.

95. הגדלת הצפיפות האמורה בהתעלם ממאפייני ג'דידה -מכר ורמת הצפיפות הקיימת בו כיום ומאורח החיים הכפרי של תושביו, ובהתעלם מהנחיות תכניות המתאר המחוזיות והארציות לצורך העניין תפגע במרקם הבנוי הקיים, במאפייני האוכלוסייה ויהיו לדבר השלכות שליליות גם ברמה הכלכלית, והכל באופן בלתי סביר.

96. **עיור כפוי**: התכניות דגן יביאו לתהליך מואץ של עיור כפוי במועצה המקומית ג'דידה-מכר, ללא התייחסות לעובדה שלמעשה מדובר בשני כפרים בעלי רקע חקלאי מסורתי. על אף ההתפתחות האורבנית שחלה בהם לאורך השנים, לא נפגע האופי של היישוב ואורח החיים של התושבים. הדבר מתבטא באופי הבניה ביישוב ואף בעובדה כי חלק גדול מהשטחים הפרטיים הנמצאים בתחום התכניות משמשים לצרכים חקלאיים. העיור הכפוי יהיה גם מנת חלקה של האוכלוסייה אשר תיאלץ לעבור ל"מתחם" העירוני החדש בליט ברירה ומתוך מצוקה ובהעדר אפשרויות דיור אחרות.

97. כאומר, התכניות יביאו לתוספת אוכלוסייה של יותר מ- 63,000 תושבים ולפי חלק מהערכות האוכלוסייה בג'דידה-מכר יחד עם שטח התכניות תגיע לכ- 100,000 תושבים. בנסיבותיו של היישוב ג'דידה-מכר, מהלך עיור כפוי זה, שאיננו מהווה תהליך התפתחות טבעי של היישוב, יהיה כרוך בהשלכות חברתיות וכלכליות שליליות ואף הרוות אסון הן ברמת התושבים והן ברמת הרשות המקומית.

98. התכניות מתעלמות כליל מהשקפתם של תושבי ג'דידה מכר ונבחריהם לגבי חזונם להתפתחות נאותה והולמת של היישוב בו הם מתגוררים. שכן, התושבים מבקשים להמשיך לחיות בסביבה כפרית חקלאית תוך הדגשת החשיבות החברתית, התרבותית והכלכלית של חיים בסביבה כפרית וחקלאית עבורם. ועוד, התוכניות מתעלמת מכך שמהלך העיור הכפוי המוצע יש בו פגיעה בכלכלה ובמקורות פרנסתם של חלק ניכר מהתושבים אשר לפחות חלק מהכנסתם הינה מחקלאות.

99. עיור כפוי כאמור, תוך כדי התעלמות מהאספקטים החברתיים והתרבותיים של האוכלוסייה הערבית בכלל ובמחוז צפון בפרט, יכול לפגוע במרקמים החברתיים והתרבותיים הקיימים. מחקרים ועבודות רבות תיעדו וביקרו את המדיניות והפרקטיקה התכנונית אשר התעלמה מצרכיהם השונים של ילידים וקבוצות מיעוט אתניות, ותרמה להדרה נמשכת של אותן קבוצות במקומות רבים כמו בקנדה, בארצות הברית, ובישראל.²³

100. בנוסף לאמור לעיל, הקמת נדבך עירוני כה גדול צפויה להשפיע על כל היישובים באזור. בין היתר הקמת היישוב עלול להשפיע על אפשרויות ההתפתחות העתידית של היישובים ועל חלקם בתקציבים המוקצים על ידי המדינה. לא נראה כי רשויות התכנון התייחסו להשלכות אלה או בחנו

²³ ראו לדוגמא:

Sandercock, Leonie, 'When strangers become neighbors: managing cities of difference', Planning Theory and Practice, 1, 1 (2002), pp; 13-20. Yiftachel, Oren, and Yacobi, Haim, 'Urban Ethnocracy: ethnicization and the production of space in an Israeli 'mixed city'', Society and Space, 21, (2003), pp. 673-693. Fenster, Tovi, 'Space for Gender: Cultural roles of the forbidden and the permitted', Environment and planning D: Society and Space, 17, (1999), 227-246.

השלכות אותן כלל וכלל. התעלמות זו משיקולים רלוונטיים אלה מהווה פגם נוסף בתשתית העובדתית עליה התבססה ההחלטה.

5. ד. פגיעה בהליכי התכנון ובאפשרויות הפיתוח של היישוב

101. התכניות הנדונות יפגעו בג'דידה-מכר ובאפשרויות פיתוחו העתידי של היישוב. כאמור, מאז שנת 2017, קיים הליך של תכנון מתארי כוללני למועצה המקומית ג'דידה-מכר אך טרם נקבעו לוחות זמנים להכנת טיוטה של מסמכי התכנית והגשתה למוסדות התכנון, וכמובן שאין כל צפי למועד אישורה. בשל תהליך התכנון המזורז של התכניות דן, נכפו הן כנתון עובדתי במסגרת הכנת התכניות כוללנית הני"ל, דבר שיש בו בכדי לפגוע בהליך תכנון ראוי שיביא לפיתוח היישוב לפי צרכיו החברתיים והכלכליים תוך לקיחה בחשבון את אפיונו הפיזי, החברתי והכלכלי.

102. הדברים עלו באופן ברור במהלך דיוני הוועדה בגאוגרפית בבקשת המועצה המקומית ג'דידה-מכר להרחבת תחום שיפוט. שם הבהירה נציגת צוות התכנון של התכנית הכוללנית כי אחת ההנחיות לצוות התכנון, כנקודת מוצא לעבודתו, היתה קיומן של תכניות התמ"ל דן :

גבי תמר גבריאלי, צוות תכנון תכנית המתאר הכוללנית :
יש פה החלטות אחרות שמבחינתנו הן החלטות שאנחנו קיבלנו אותן כהנחיה. ויש פה שתי החלטות כאלה, אחת העובדה שיש פה את התכנון של הותמ"ל, אנחנו קיבלנו את התכנון כנתון ואנחנו מנסים להגיע למטרה של לחבר כמה שיותר את היישוב החדש עם הישן.²⁴

103. הדבר מציב מגבלות מכריעות על אפשרויות פיתוחו של היישוב והתאמתו לצורכי תושביו ויחסום את אופק ההתפתחות טבעי של היישוב לכיוון טנטור, מה גם שחלק ניכר מהקרקעות באזור הינו בבעלות פרטית של תושבי היישוב.

6. ד. ספקות באשר לשימות התכניות

104. לבסוף המתנגדים יטענו, כי מערך הנתונים לעיל ומצב התכניות יקשה על יישומן בשטח. בין יתר הנתונים לעניין הזה נמנים : א. ריבוי בעלויות פרטיות בשילוב מהלך איחוד וחלוקה כפוי אשר יקשה על כפיית ניצול שטחים אלה בהתאם לתכניות ; ב. תכנון כפוי המנוגד להשקפות וחזון האוכלוסייה הערבית בכלל ותושבי ג'דידה-מכר בפרט ; ג. אופי ומאפייני התכנון שאינם הולמים את צורכי האוכלוסייה הערבית ; ד. מהלך עיור כפוי שלו השלכות חברתיות וכלכליות שליליות רבות.

105. לסיכום פרק זה, כלל המחדלים הני"ל בהליך תכנון והפקדתן של התכניות דן הופכים את ההחלטה להפקידן להחלטה בלתי סבירה בעליל שדינה בטלות. משכולות יסוד בכל מנהל תקין הינה החובה של כל רשות מנהלית לבסס את החלטתה של איזון בין כל השיקולים הרלוונטיים

²⁴ עמ' 65 לפרוטוקול דיון הוועדה מיום 12.7.2018. ניתן למצוא את הפרוטוקול בקישור הבא :
http://www.mavat.moin.gov.il/MavatPS/Forms/SV4.aspx?tid=4&et=4&pl_id=6vCdEltSxBWtE2Ji7Bq1qlQuIoDtjz2RF4Po172NcsXW1n7mempuT63Asm%2bmoSv7SQBXyuOM%2bfXM1bO6KrYPv8ymtOxsYXly1OGwgXhWvgs%3d


אותם היא צריכה לשקול אשר כולל מתן משקל ראוי לכל שיקול בהתאם לחשיבותו של כל שיקול ושיקול. אכן, בית המשפט קבע במספר רב של מקרים כי:

עקרון הסבירות חוצה את המשפט הישראלי לאורכו ולרוחבו. משמעותה של הסבירות אינה פיזית אלא משמעות נורמטיבית (בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה [3], בעמ' 513). מהותה של הסבירות היא איזון ראוי בין הערכים והעקרונות הנאבקים על הבכורה (ע"א 3901/96 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, רעננה נ' הורוויץ [4], בעמ' 937). היא מחייבת איתור השיקולים הרלוונטיים ואיזון ביניהם על פי משקלם (בג"ץ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון [5]; בג"ץ 156/75 דקה נ' שר התחבורה [6]). "סבירות היא לעולם פועל-יוצא של הגורמים הרלוואנטיים ושל המשקל הראוי שיש ליתן להם ביחסיהם הפנימיים. מושג הסבירות מניח תפיסה פלורליסטית, המכירה בקיומם של מספר שיקולים ראויים והמבקשת לאזן ביניהם על-ידי מתן משקל ראוי ליחסים הפנימיים שבניהם..." (בג"ץ 935/89 הנ"ל [3], בעמ' 514).

בע"מ 5082/05 היועץ המשפטי לממשלה נ' פלוני, פ"ד ס(3) 201, 215 (2005)

חובה זו חלה על כל רשויות המנהל, כולל רשויות התכנון (בג"ץ 2324/91 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, פ"ד מה(3) 678).

לאור כל האמור לעיל, מתבקשת בזאת הוועדה להורות על ביטול תכניות התמ"ל.



מאיסאנה מוראני

עו"ד



סוהאד בשארה

עו"ד



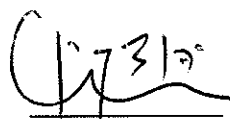
סזאר יהודקין

מתכנן ערים

תצהיר

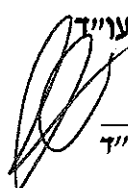
אני הח"מ, סזאר יהודקין, ת"ז 1-01573417, לאחר שהוזהרתי כי עלי לומר את האמת בלבד ואת האמת כולה, וכי אם לא אעשה כן אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, מצהיר בזה לאמור:

1. הנני מתכנן ערים עובד עמותת "במקום - מתכננים למען זכויות תכנון (ע"ר, להלן: "העמותה") ועוסק בין היתר במדיניות תכנון ביישובים ערביים ובשכונות ערביות ביישובים מעורבים.
2. אני עושה תצהירי זה לתמיכה בהתנגדות לתכנית מועדפת לדיור מס' תמ"ל/1058 "גידידה-מכר - גבעות טנטור - הנדבך הנוסף מזרח" המוגשת לוועדה הארצית לתכנון ובנייה של מתחמים מועדפים לדיור על ידי העמותה.
3. האמור בהתנגדות הינו נכון לפי מיטב ידיעתי ואמונתי במסגרת עבודתי.
4. זה שמי, זו חתימתי ותוכן תצהירי אמת.


חתימת הקצהיר

אישור

אני הח"מ שרון קרני-כהן עו"ד, מאשרת בזה כי ביום 18 בחודש מרץ 2019 הופיע בפני סזאר יהודקין, ת"ז 1-01573417 (והמוכר לי אישית) ולאחר שהוזהרתי כי עליו לומר את האמת כולה ואת האמת בלבד, וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר את נכונות הצהרתו דלעיל וחתם עליה בפני.


שרון קרני-כהן, עו"ד
מ.ר. 33583
שרון קרני-כהן, עו"ד

נספח א'

בקשת המועצה
מקומית ג'דידה-
מכר להרחבת
תחום השיפוט

מועצה מקומית ג'דידה - מכר

בקשה לשינוי גבול השיפוט עם
שטח ללא שיפוט

מטה אשר

ג'דידה - מכר

עכו

גבעות טנטור

מוגשת למשרד הפנים
פברואר 2018

מועצה מקומית ג'דיידה - מכר

תזכיר

בקשה לשינוי גבול תחום שיפוט

מועצה מקומית ג'דיידה – מכר

עם

שטחים ללא שיפוט

מוגש לשר הפנים

תוכן עניינים

תקציר

- פרק 1: מאפיינים עיקריים
- פרק 2: ההיסטוריה של התפתחות תחום שיפוט מועצה מקומית ג'דידה - מכר
- פרק 3: הרחבת תחום השיפוט המבוקשת
- פרק 4: בעלויות הקרקע במתחמים המבוקשים להרחבת תחום השיפוט
- פרק 5: מצאי תכנוני: תכניות המתאר הארציות והמחוזיות החלות במרחב שינויי הגבולות המבוקשים
- פרק 6: השפעת בקשת ההרחבה על תחומי שיפוט הרשויות בסביבה
- פרק 7: צורכי הקרקע לפיתוח מגורים ומבני ציבור לשנת 2035

רשימת תשריטים

- תשריט מס' 1: מפת בקשה לשינוי גבולות שיפוט מועצה מקומית ג'דידה - מכר – עיריית נצרת עילית.
- תשריט מס' 2: מועצה מקומית ג'דידה - מכר - מפת התמצאות.
- תשריט מס' 3: תחום שיפוט מועצה מקומית ג'דידה - מכר – מפת סביבה מוניציפלית.
- תשריט מס' 4: תחום שיפוט מועצה מקומית ג'דידה - מכר על רקע תצלום אוויר.
- תשריט מס' 5: אדמות הכפר ההיסטוריות.
- תשריט מס' 6: מפת בקשה להרחבת תחום שיפוט – גושים וחלקות.
- תשריט מס' 6 א': מתחם A.
- תשריט מס' 6 ב': מתחם B.
- תשריט מס' 7: בעלות הקרקע במתחמי ההרחבה המבוקשת של תחום שיפוט ג'דידה - מכר.
- תשריט מס' 8: ייעודי הקרקע באזור ישובי ג'דידה - מכר עפ"י תמ"א/35 שינוי מס' 1.
- תשריט מס' 9: ייעודי הקרקע במרחב ישובי ג'דידה - מכר עפ"י תכנית המתאר המחוזית תמ"מ/9/2.
- תשריט מס' 10: קומפילציה של תמ"א/44 (נדבך עירוני) עם תכנית מתאר ג'דידה – מכר.
- תשריט מס' 10 א': קומפילציה של תמ"א/44 עם מתחם A.

תשריט מס' 11: חלופות התוואי המערבי של כביש חוצה ישראל סמוך לג'דידה – מכר.
תשריט מס' 11 א: החלופה מערבית לתוואי כביש חוצה ישראל סמוך לג'דידה – מכר על
רקע תמ"מ/9/2 (ראה תשריט מס' 11 לעיל).
תשריט מס' 12: הרגישות הסביבתית בסביבת ג'דידה - מכר עפ"י תמ"א/35.
תשריט מס' 13: הנחיות סביבתיות לפיתוח עפ"י תמ"מ/9/2 בסביבת ג'דידה - מכר.

רשימת טבלאות

טבלה מס' 1א: פרופיל כללי של מועצה מקומית ג'דידה - מכר.
טבלה מס' 1ב: ג'דידה - מכר - אוכלוסייה ומאפיינים דמוגרפיים נבחרים.
טבלה מס' 2: מאפיינים ייחודיים של הישוב ג'דידה - מכר.
טבלה מס' 3: הגושים וחלקי הגושים המרכיבים את תחום השיפוט המאושר של מועצה
מקומית ג'דידה - מכר.
טבלה מס' 4: ייעודי הקרקע העיקריים בתחום השיפוט המאושר של מועצה מקומית
ג'דידה - מכר (עפ"י תמ"מ/9/2).
טבלה מס' 5: הנימוקים והשיקולים להגשת הבקשה להרחבת תחום השיפוט של מועצה
מקומית ג'דידה - מכר.
טבלה מס' 6: פירוט הגושים וחלקי הגושים הכלולים במתחמים המבוקשים להרחבת
תחום שיפוט מועצה מקומית ג'דידה - מכר.
טבלה מס' 7: פירוט השטחים המבוקשים להרחבת תחום שיפוט מועצה מקומית ג'דידה
- מכר, שייכותם המוניציפאלית הנוכחית, השימוש בהם והנימוקים לבקשת ההרחבה.
טבלה מס' 8: בעלויות הקרקע במתחמים המבוקשים להרחבת תחום שיפוט מועצה
מקומית ג'דידה - מכר.
טבלה מס' 9: ייעודי הקרקע במתחמים המבוקשים להרחבת תחום שיפוט מועצה
מקומית ג'דידה - מכר עפ"י תכניות המתאר הארציות.
טבלה מס' 9א: ייעודי הקרקע במתחמים המבוקשים להרחבת תחום השיפוט עפ"י
תכנית המתאר המחוזית תמ"מ/9/2 ותכניות מתאר מקומיות.
טבלה מס' 10: מגבלות והנחיות סביבתיות לפיתוח במתחמים המבוקשים להרחבת תחום
השיפוט של מועצה מקומית ג'דידה - מכר עפ"י תכניות מתאר מחוזיות וארציות.
טבלה מס' 11: ריכוז השטחים המועברים בין הרשויות במסגרת בקשת הרחבת תחום
שיפוט מועצה מקומית ג'דידה - מכר.
טבלה מס' 12: ניתוח צורכי הקרקע למגורים ולמוסדות ציבור בג'דידה - מכר לשנת היעד
2040.

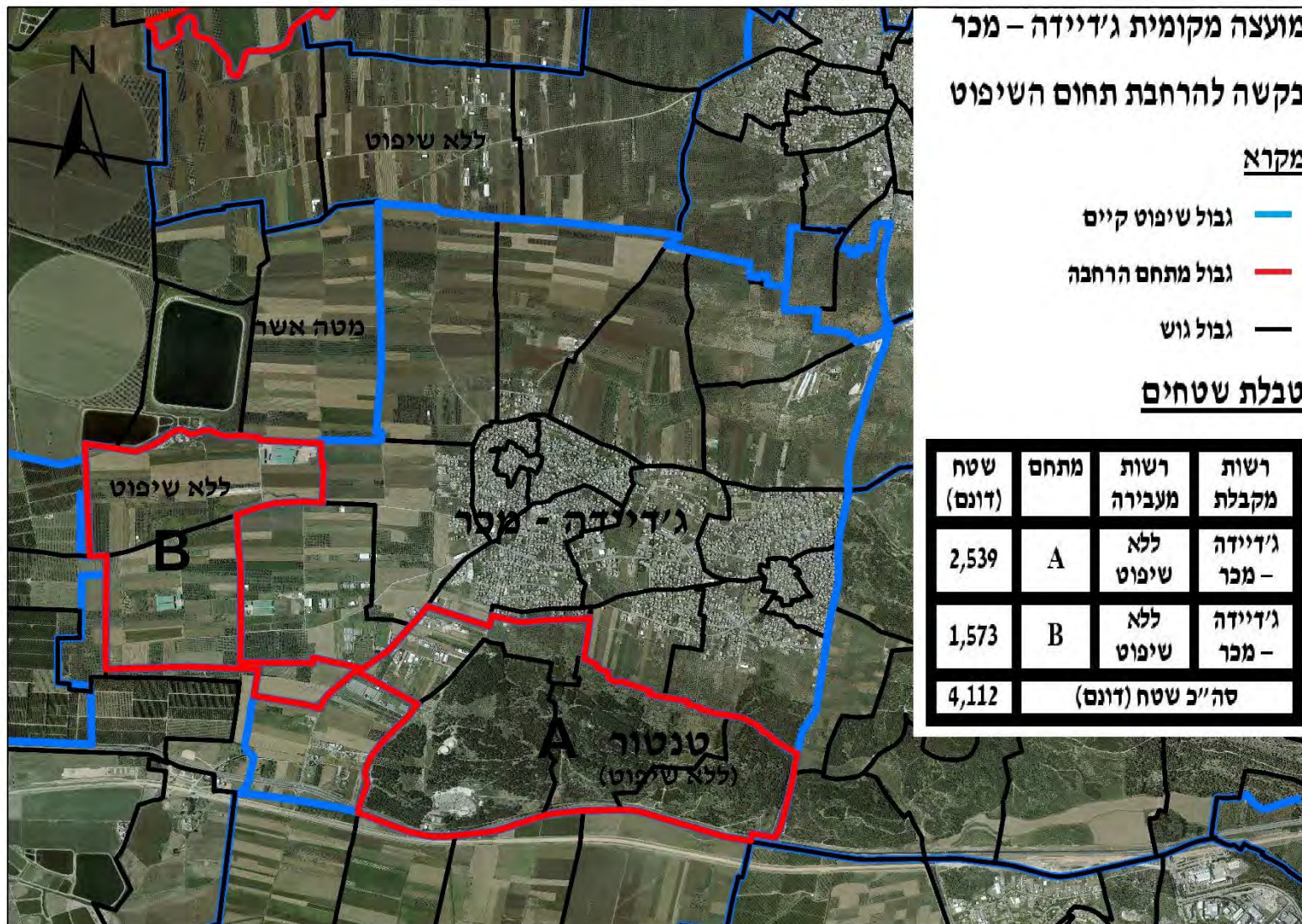
תקציר

מליאת המועצה המקומית ג'דידה - מכר, בישיבתה מס' _____ מיום _____ החליטה פה אחד לאמץ תזכיר זה ולהגישו לשר הפנים כבקשה להרחבת תחום שיפוט המועצה.

התזכיר מציג ומנמק בקשת מועצה מקומית ג'דידה - מכר להרחבת תחום שיפוט כמפורט בטבלה להלן:

| |
|--|
| שטח תחום השיפוט המאושר: 9,090 דונם |
| השטח הכולל של ההרחבה המבוקשת: 4,110 דונם |
| שטח ההרחבה מתחום שטח ללא שיפוט: 4,110 דונם. |
| שטח תחום השיפוט הכולל לאחר אישור בקשת ההרחבה: 13,200 דונם. |

תשריט מס' 1 להלן מציג את השטחים המבוקשים להרחבת תחום שיפוט מועצה מקומית ג'דידה - מכר.



מועצה מקומית ג'דידה - מכר

בקשה להרחבת תחום השיפוט

מקרא

- גבול שיפוט קיים
- גבול מתחם הרחבה
- גבול גוש

טבלת שטחים

| שטח (דונם) | מתחם | רשות מעבירה | רשות מקבלת |
|------------|-----------------|-------------|--------------|
| 2,539 | A | ללא שיפוט | ג'דידה - מכר |
| 1,573 | B | ללא שיפוט | ג'דידה - מכר |
| 4,112 | סה"כ שטח (דונם) | | |

תזכיר

בקשה לשינוי גבול שיפוט מועצה מקומית ג'דידה - מכר

פרק 1 : ג'דידה - מכר – מאפיינים עיקריים

הישובים ג'דידה ומכר הינם שני ישובים ערביים ותיקים. שניהם אוחדו ע"י משרד הפנים במסגרת רשות מקומית אחת – מועצה מקומית ג'דידה – מכר – בשנת 1989.

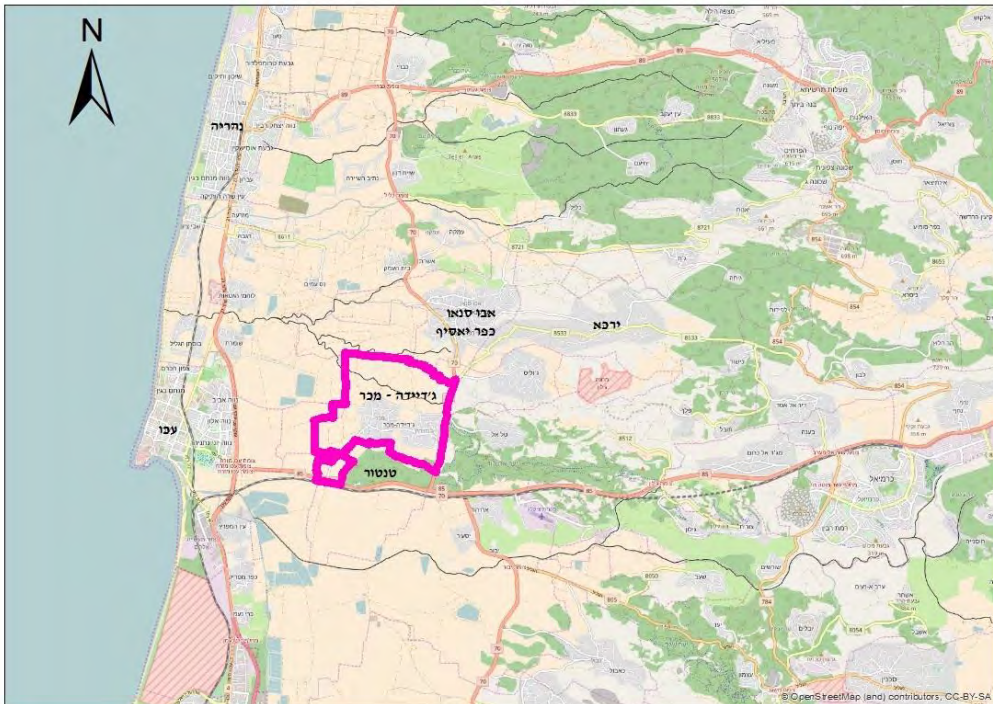
הישובים שוכנים ממזרח לעכו: בין דרך 70 ממזרח ודרך 4 ממערב. מדרום עוברת דרך 85 (דרך עכו – צפת).

אוכלוסיית הרשות המקומית מנתה כ- 20,100 נפשות בשנת 2015. כל האוכלוסייה ערבית. רובה מוסלמית (93%), ומקצתה נוצרית (7%).

המועצה נמצאת באשכול החברתי-כלכלי 2.

הטבלאות להלן מס' 1א, 1ב, ו-2 מציגות את המאפיינים העיקריים והמיוחדים של ג'דידה - מכר.

תשריט מס' 2 : מועצה מקומית ג'דידה - מכר - מפת התמצאות.



טבלה מס' 1א': פרופיל כללי של מועצה מקומית ג'דידה - מכר.

| ג'דידה - מכר – מאפיינים כלליים | |
|---------------------------------------|---|
| מחוז / נפה | צפון/ עכו |
| רשויות מקומיות גובלות | מוא"ז משגב, מוא"ז מטה אשר |
| זהות הישוב | שני יישובים ערביים ותיקים שאוחדו ברשות מקומית אחת |
| מעמד מוניציפאלי | מועצה מקומית |
| שנת קבלת מעמד מוניציפאלי | 1989 |
| שטח תחום השיפוט המאושר | 9,090 דונם |
| תחבורה יבשתית לישוב | דרך 85 מדרום; דרך 70 ממזרח |
| אוכלוסייה (2015) | 20,100 |
| אשכול חברתי-כלכלי | 2 |
| מספר הדירות למגורים בישוב (סקר 2016) | 4,474 |
| גודל בית אב ממוצע (נפשות/דירת מגורים) | 4.5 |
| מרחב תכנון מקומי | הגליל המרכזי |

טבלה מס' 1ב': ג'דידה - מכר - אוכלוסייה ומאפיינים דמוגרפיים נבחרים.

| ג'דידה - מכר - אוכלוסייה ומאפיינים דמוגרפיים נבחרים | |
|--|------------------------|
| אוכלוסייה (2015) | 20,100 נפשות |
| הרכב האוכלוסייה | 93% מוסלמים; 7% נוצרים |
| קצב גידול אוכלוסייה שנתי (ממוצע 10 שנים אחרונות) | 1.5% |
| תחזית האוכלוסייה לשנת 2040 | 30,000 תושבים |
| חציון גילאי האוכלוסייה (מחושב) | 24.2 שנים |
| אחוז גילאי 0-17 (פוטנציאל ביקוש למוסדות חינוך) | 37.5% |
| אחוז גילאי 15+ (כוח עבודה פוטנציאלי) | 69.8% |
| אחוז אוכלוסייה בגיל 65+ | 4.7% |
| צפיפות אוכלוסייה ביחס לשטח הבנוי למגורים (נתוני למ"ס) (2013) | 10,155 נפשות/קמ"ר |

טבלה מס' 2: מאפיינים ייחודיים של ג'דידה - מכר.

1. היישוב נמצא במרקם עירוני שמתפתח בקצב מואץ ;
2. קרבה למוקדי פיתוח ותעסוקה עיקריים : חיפה והקריות, עכו ונהריה ;
3. נגישות נוחה ויעילה מרשת דרכים ומסילות ברזל קיימות ומתוכננות : דרך 85, דרך 70, דרך 6 (מתוכננת), מסילת ברזל עכו – כרמיאל, מסילה מתוכננת לגוש הצפוני ;
4. שטחים בבעלות פרטית של התושבים לתעסוקה חקלאית ;
5. שפע פתרונות דיור בסטנדרט עירוני במסגרת פרויקט פיתוח עירוני בהיקף אזורי/מחוזי : מתחם טנטור מתוכנן לאכלס כ- 10 אלפים יחידות דיור, ופרויקט עכו מזרח מתוכנן כמעט לאותו סדר גודל של אספקת יחידות דיור.

פרק 2: ההיסטוריה של התפתחות תחום שיפוט מועצה מקומית ג'דידה - מכר

המועצה המקומית ג'דידה-מכר הוקמה בשנת 1989 עפ"י צו המועצות המקומיות (ב) (תיקון התוספת הראשונה, ג'דידה-מכר), התשמ"ט-1989 שקבע את תחום השיפוט של המועצה. העתק מהצו (החלק שמפרט את תחום השיפוט) מוצג להלן:

צו המועצות המקומיות (ב) (תיקון התוספת הראשונה, ג'דידה-מכר), התשמ"ט-1989

בתוקף סמכותי לפי סעיפים 1, 2 ו-6 לפקודת המועצות המקומיות¹, אני מצווה לאמור:

1. כתוספת הראשונה לצו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג-1953², (להלן – הצו העיקרי) אחרי פרט (צג) יבוא:

"(צד) המועצה המקומית ג'דידה – מכר

תאריך הקמתה: ביום תחילתו של צו המועצות המקומיות (ב) (תיקון התוספת הראשונה, ג'דידה – מכר), התשמ"ט-1989

תחום המועצה: גושים וחלקות רישום קרקע (ועד בכלל)

הגושים: 18525, 18527 עד 18531, 18534, 18540 עד 18542, 18544 – בשלמותם;

18535 פרט לחלקה 1 וחלק מחלקה 2 כמסומן במפת תחום המועצה המקומית ג'דידה – מכר הערוכה בקנה מידה 1:20,000 והחתומה ביד שר ז'פנים ביום ד' בניסן התשמ"ט (9 באפריל 1989) שהעתקים ממנה מופקדים במשרד הפנים, ירושלים, במשרד הממונה על מחוז הצפון, נצרת עלית, ובמשרדי המועצה המקומית ג'דידה – מכר;

18543 פרט לחלקה 89;

18547 פרט לחלקה 1;

18548 פרט לחלקה 46;

18549 פרט לחלקה 52;

¹ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש, עמ' 256.
² ק"ת התשי"ג, עמ' 1174: התשמ"ט, עמ' 795.

קובץ התקנות 5193, י"ז בסיוון התשמ"ט, 20.6.1989

חלקה: 82 בגוש 18771:

שטח בנוי מכר;

שטח בנוי ג'דידה:

תחום השיפוט העדכני פורסם לאחרונה בקובץ התקנות 7740 בשנת 2016 בעמוד 261:

ק"מ) המועצה המקומית ג'דידה-מכר.

תאריך הקמתה: ד' בניסן התשמ"ט (9 באפריל 1989).

תחום המועצה: גושים וחלקות רישום קרקע (ועד בכלל):

הגושים 18525, 18527, 18528, 18529, 18530, 18531, 18534, 18540, 18541, 18542, 18543, 18544, 18547, 18548, 18549 – בשלמותם;

גוש 18535 – פרט לחלקות 1, 64, 66 וחלק מחלקה 65 כמסומן במפת תחום המועצה המקומית ג'דידה-מכר הערוכה בקנה מידה 1:5,000 והחתומה ביד שר הפנים ביום י"ח בתמוז התשע"ב (8 ביולי 2012), שהעתקים ממנה מופקדים במשרד הפנים, ירושלים, במשרד הממונה על מחוז הצפון, נצרת עילית ובמשרדי המועצה המקומית ג'דידה-מכר (להלן – המפה);

גוש 18545 – חלק מחלקות 25 עד 31, 34 עד 38, 42 כמסומן במפה;

גוש 18771 – חלקות 91, 92 וחלק מחלקה 137 כמסומן במפה.

תחום השיפוט המאושר של המועצה מוצג בתשריט שלהלן ביחד עם תחומי שיפוט הרשויות הגובלות והסמוכות.

תשריט מס' 3: תחום שיפוט מועצה מקומית ג'דידה - מכר – מפת סביבה מוניציפלית.



מהתבוננות בתשריט המפה המוניציפלית ניתן להיווכח שמסביב לתחום שיפוט ג'דידה-מכר נמצאים ארבעה מתחמים גובלים שהם ללא ששיכות מוניציפאלית (ללא שיפוט): מדרום (טנטור), אחד ממערב ושניים מצפון. יוער שריבוי השטחים ללא שיפוט שגובלים בתחום השיפוט הינו בניגוד למגמה הרווחת במשרד הפנים בשנים האחרונות לצמצם למינימום את השטחים האלה, ולפעול לצירופם לרשויות המקומיות הגובלות בהן ושיש להן זיקה כלשהי עמן.

תחום שיפוט המועצה והסביבה המקיפה בו על רקע תצלום אוויר עדכני מוצגים בתשריט שלהלן:

תשריט מס' 4: תחום שיפוט מועצה מקומית ג'דידה - מכר על רקע תצלום אוויר.



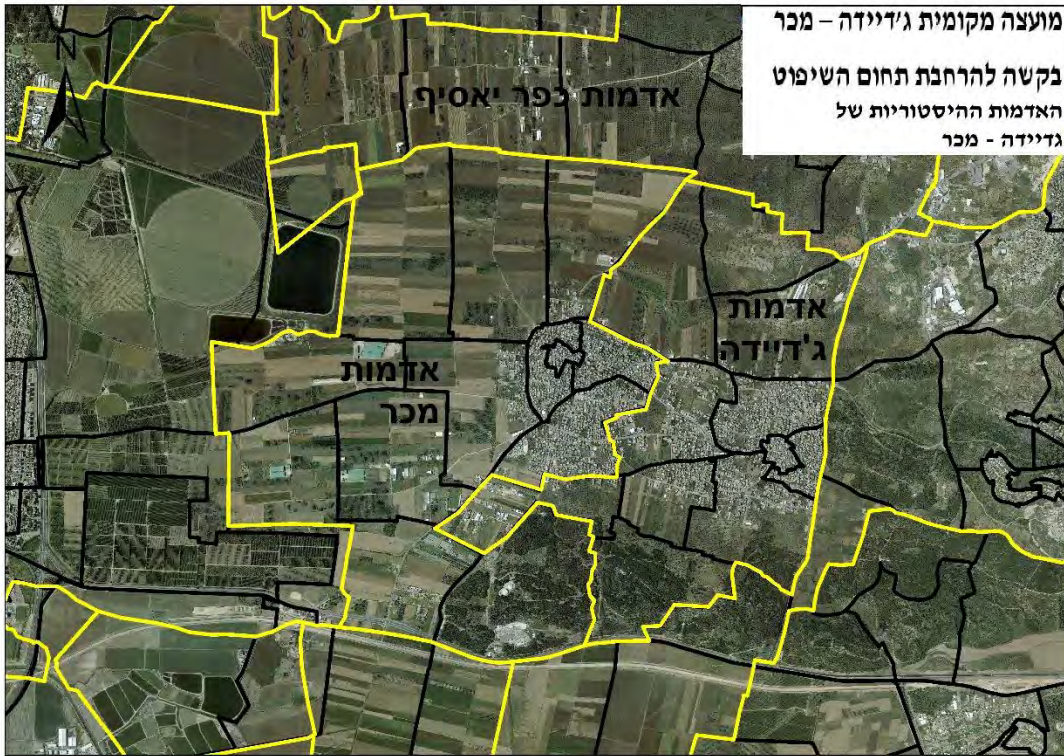
גושי רישום הקרקע שמרכיבים את תחום השיפוט הנוכחי של המועצה, כפי שתוקן לאחרונה בשנת 2012, מוצגים בטבלה מס' 3 שלהלן.

טבלה מס' 3: הגושים וחלקי הגושים המרכיבים את תחום השיפוט המאושר של מועצה מקומית ג'דידה - מכר.

| חלק מהגוש בתחום השיפוט | מספר גוש |
|------------------------|-----------------|
| בשלמות | 18525 |
| | 18527-18531 |
| | 18534 |
| | 18540-18544 |
| | 18547-18549 |
| חלקיות | 18533 |
| | 18545 |
| | 18771 |
| 9,090 | סה"כ שטח (דונם) |

התשריט שלהלן מציג את גבולות האדמות ההיסטוריות שנכללו בתחום הישובים (בהסדר המקרקעין), אשר השתרעו על שטח של **13,812 דונם** (מכר – 8,621 דונם, ג'דידה – 5,191 דונם).

תשריט מס' 5: אדמות ג'דידה - מכר ההיסטוריות.



טבלה מס' 4 מציגה את ייעודי הקרקע העיקריים בתחום השיפוט הקיים עפ"י תכנית המתאר המחוזית למחוז הצפון תמ"מ/9/2.

ייעודי הקרקע בתחום השיפוט הקיים מצומצמים לשני יעודים בלבד: שטח ישוב עירוני (כ-45%) ושטח חקלאי/נוף כפרי פתוח (כ-55%).

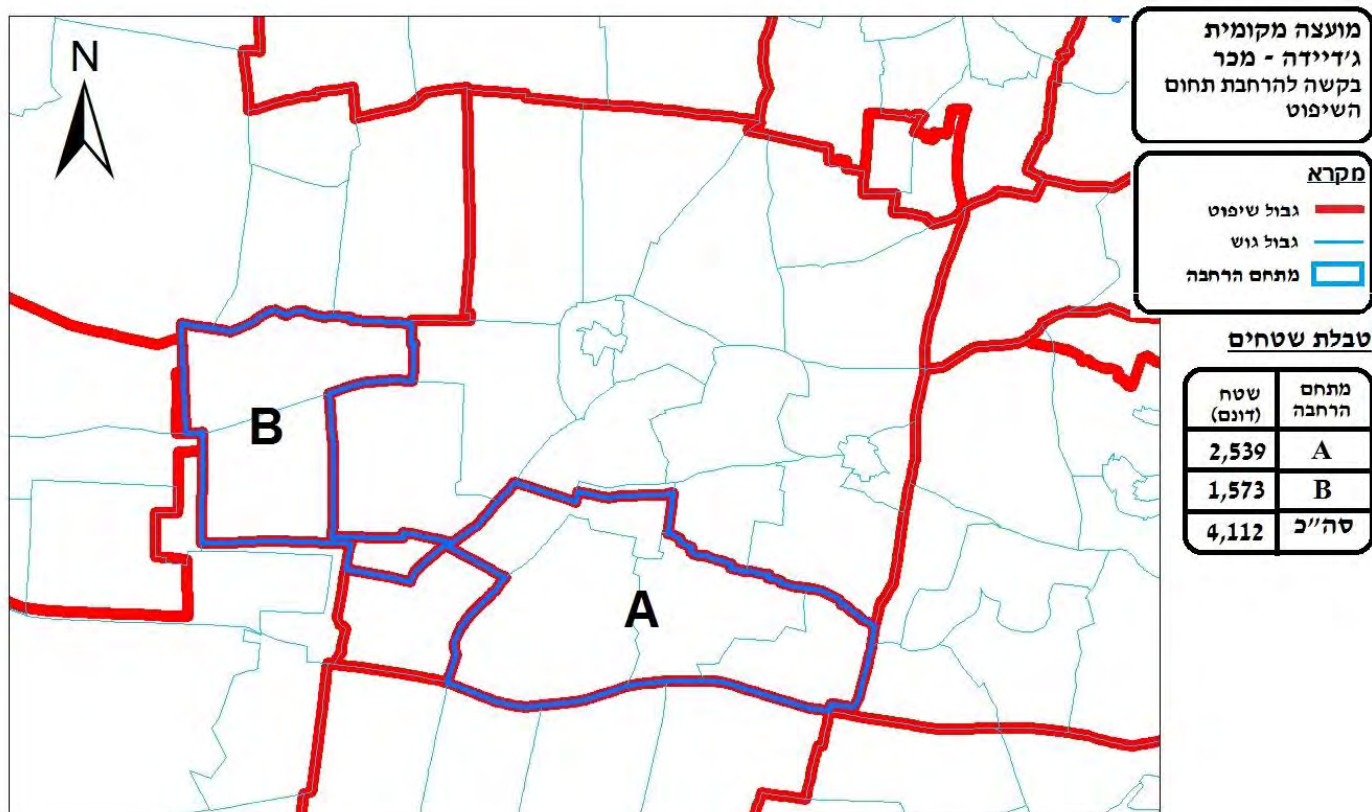
טבלה מס' 4: ייעודי הקרקע העיקריים בתחום השיפוט המאושר של מועצה מקומית ג'דידה - מכר (עפ"י תמ"מ/9/2).

| שטח (דונם) | יעוד קרקע עפ"י תמ"מ/9/2 |
|--------------|----------------------------|
| 5,000 | אזור חקלאי / נוף כפרי פתוח |
| 4,090 | יישוב עירוני |
| 9,090 | סה"כ |

פרק 3: הרחבת תחום השיפוט

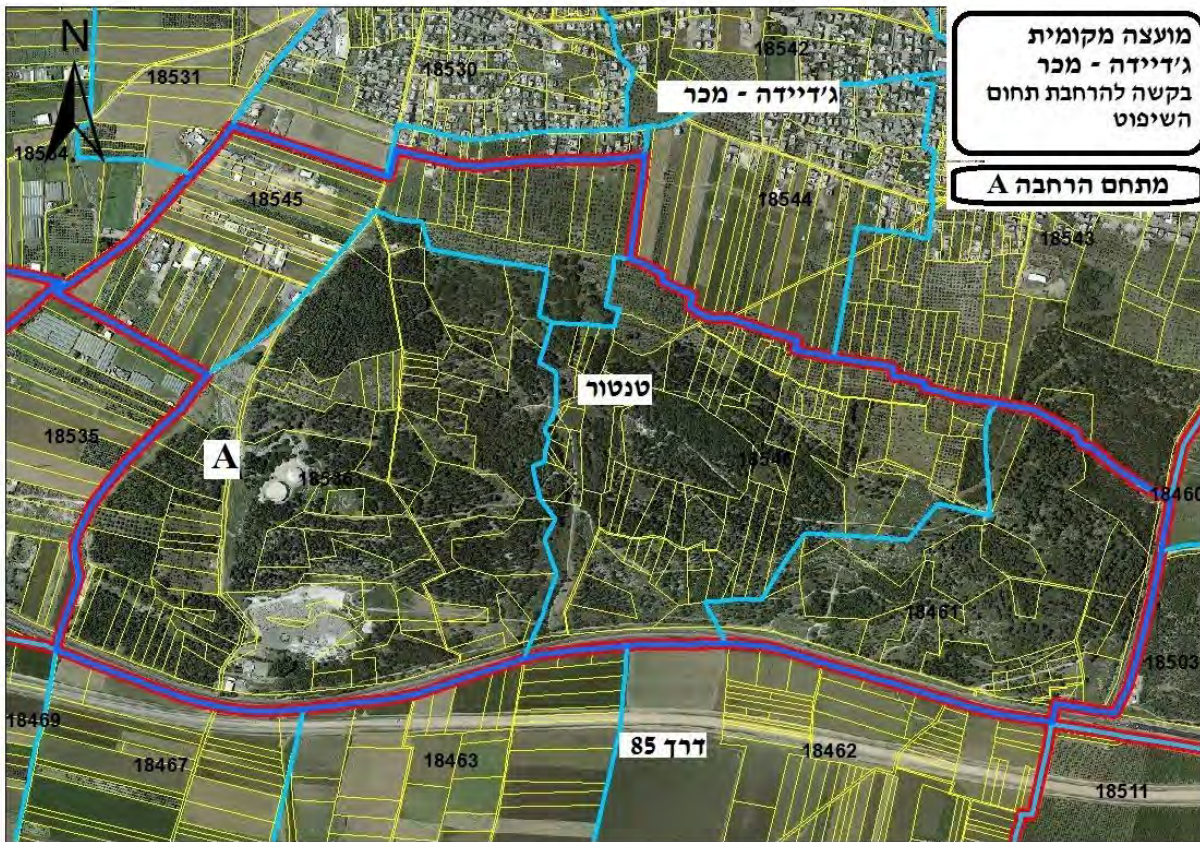
המועצה המקומית ג'דיידה - מכר מבקשת להרחיב את תחום שיפוט כד שיכלול את המתחמים המוצגים בתשריט שלהלן – מפת הבקשה.

תשריט מס' 6 : מפת הבקשה להרחבת תחום שיפוט מועצה מקומית ג'דיידה - מכר.



התשריטים 6א ו-6ב שלהלן מציגים הגדלה של כל אחד מהמתחמים המבוקשים להרחבה.

תשריט מס' 6 א': מתחם A על רקע תצ"א

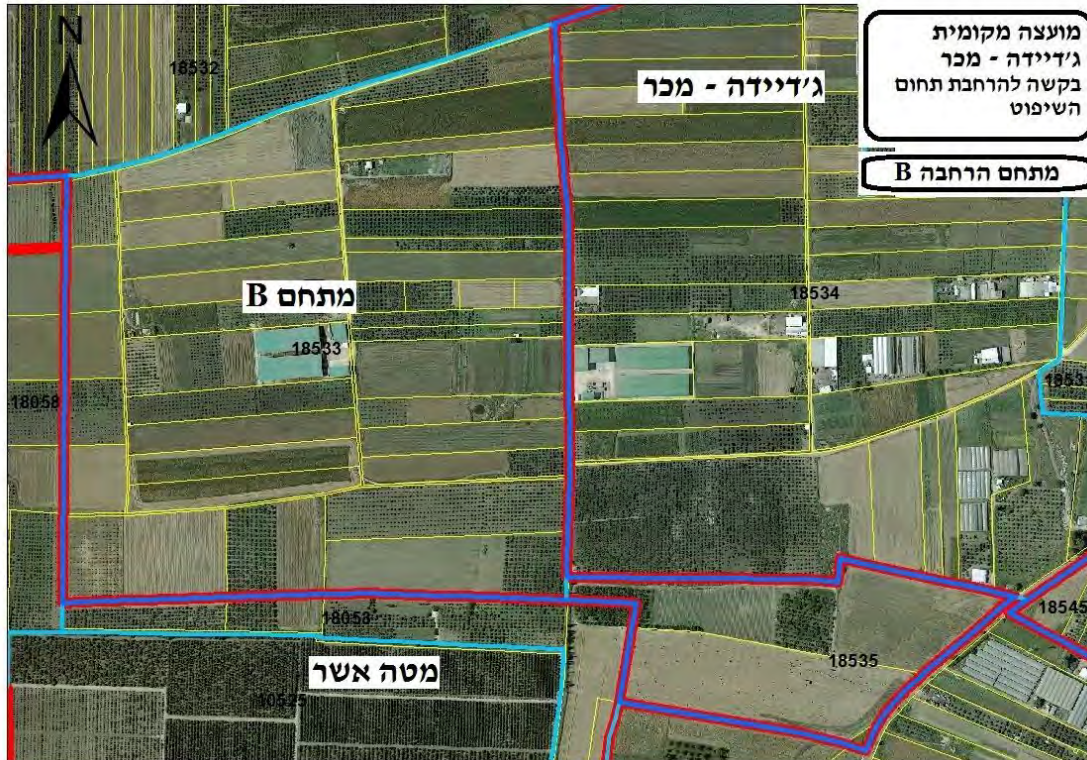


מתחם A, שנמצא מדרום לתחום שיפוט המועצה וברצף עמו, משתרע על שטח של כ- 2,500 דונם. מדרום למתחם A עוברת דרך 85, וממזרח דרך 70. הסטטוס המוניציפאלי של המתחם הינו "ללא שיפוט". רוב שטח המתחם נמצא בבעלות המדינה (לרבות אדמות שהופקעו מהתושבים בשנת 1976) ומקצתו כולל אדמות בבעלות פרטית של תושבי ג'דידה-מכר. המתחם עבר תהפוכות רבות מאז 1976 מבחינת הבעלות על הקרקע והכוונות התכנוניות כלפיו. בשנים האחרונות אירעו שני אירועים תכנוניים משמעותיים:

- א. בשנת 2009 הוחל בקידום תכנית מתאר ארצית מס' תמ"א/44 ע"י המדינה. כוונת התכנית הינה ייזום פיתוח עירוני חדש בצפון הארץ לאוכלוסייה הלא יהודית. הדיון האחרון שהתקיים בעניין התכנית היה בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז הצפון במרץ 2016. מאז לא דווח על התקדמות כלשהיא בתכנית (מהנדס המועצה מסר שהתכנית הוקפאה).
- ב. בספטמבר 2016 החליטה הממשלה להכריז על מתחם A (תחת השם ג'דידה-מכר – גבעות טנטור) כחלק ממתחם מועדף לדיור (בשטח כולל של כ- 4,300 דונם) עפ"י החוק

לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור. מטרת ההכרזה הינה לתכנן על המתחם כ-
10,000 יחידות דיור.

תשריט מס' 6 ב': מתחם B על רקע תצ"א



מתחם B משתרע על שטח של כ- 1,600 דונם שנמצא ברצף עם תחום שיפוט ג'דיידה-מכר מצד מערב. המתחם גובל בגבול המזרחי של תחום שיפוט עכו, ומוא"ז מטה אשר מדרום ומצפון. רוב שטח המתחם כולל אדמות חקלאיות מעובדות בבעלות פרטית של התושבים שמאוגדים בשתי אגודות מים שיתופיות לחקלאות (אחת בשם אלגיסאנאט והאחרת בשם אלזארע). השימוש החקלאי כולל מטעים (עצי זית, אבוקאדו, רימונים ופרי הדר), פלחה, ומעט חממות. יוער גם שבתחום גוש 18532 שהינו חלק מאדמות מכר ובבעלות תושביה אך נמצא בתחום שיפוט מוא"ז מטה אשר קיימים דירי צאן, רפתות וסככות חקלאיות ומבני משק חקלאי אחרים שבשימוש החקלאים בעלי הקרקעות.

3.1 מטרות בקשת הרחבת תחום השיפוט

טבלה מס' 5: הנימוקים והשיקולים להגשת הבקשה להרחבת תחום השיפוט של מועצה מקומית ג'דידה - מכר.

הנימוקים והשיקולים העיקריים שבבסיס הבקשה להרחבת תחום השיפוט:

1. ארגון המרחב הפיסי/גיאוגרפי הגובל בתחום השיפוט, הבנייה והפיתוח של ג'דידה - מכר, תוך חתירה להתוויית גבולות מוניציפאליים סדירים שמשקפים היגיון וסדר מרחבי הוגן ורציונאלי.
2. צירוף מתחם A (גבעות טנטור) לתחום שיפוט המועצה, על מנת להוביל את פרויקט הקמת "הנדבך העירוני" שכולל כ- 10,000 יחידות דיור שנמצא בשלבי תכנון מוקדמים ע"י משרד הבינוי והשיכון וע"י רמ"י.
3. צירוף האדמות החקלאיות שבבעלות פרטית של תושבי ג'דידה-מכר לתחום שיפוט המועצה כדי לארגן אספקת שירותים מוניציפאליים עבורם.

טבלה מס' 6: פירוט הגושים וחלקי הגושים הכלולים במתחמים המבוקשים להרחבת תחום שיפוט מועצה מקומית ג'דידה - מכר.

| השטח מהגוש שנכלל בהרחבה (דונם) | חלק משטח הגוש בהרחבה (%) | מספר גוש רישום | שייכות מוניציפאלית נוכחית | מתחם |
|--------------------------------|--------------------------|----------------|---------------------------|------|
| | 100% | 18536 | ללא שיפוט | A |
| | 100% | 18461 | | |
| | 90% | 18545 | | |
| | 100% | 18546 | | |
| | 100% | 18532 | ללא שיפוט | B |
| | 100% | 18533 | | |
| 4,112 | סה"כ שטח (דונם) | | | |

טבלה מס' 7: פירוט השטחים המבוקשים להרחבת תחום שיפוט מועצה מקומית ג'דידה - מכר, שייכותם המוניציפאלית הנוכחית, השימוש בהם והנימוקים לבקשת ההרחבה.

| נימוקים לבקשת ההרחבה; יעודים / שימושים מתוכננים | שימושים קיימים | שייכות מוניציפאלית נוכחית/מרחב תכנון מקומי | שטח (דונמים) | סמל המתחם |
|---|--|--|--------------|-----------|
| המתחם צמוד דופן וברצף עם תחום השיפוט של הרשות; מתוכנן לאכלס אלפי יחידות דיור במסגרת פרויקט דיור יזום ע"י משרד הבינוי והשיכון (נדבך עירוני); מבוקש להיכלל בתחום הרשות לאספקת הביקוש לפתרונות דיור בסטנדרט עירוני עבור התושבים בהכוונת והובלת הרשות המקומית, ולמניעת תחרות וקביעת עובדות אכלוס בשטח בניגוד לרצונות תושבי הרשות. | שטח פתוח, יער, מטעים, שטח חקלאי, חממות וסככות, תחנת דלק; בית קברות ומתקנים השייכים לו; בריכות מקורות | ללא שיפוט | 2,539 | A |
| המתחם צמוד דופן לתחום השיפוט; קיימת אפשרות שתואי דרך 6 יפריד בינו לבין יתר אדמות הישוב; רוב האדמות החקלאיות במתחם נמצאות בבעלות פרטית של התושבים. | שטחים חקלאיים, מטעים, סככות וחממות | ללא שיפוט | 1,573 | B |
| | | | 4,112 | סה"כ |

פרק 4: בעלויות הקרקע במתחמים המבוקשים להרחבת תחום השיפוט

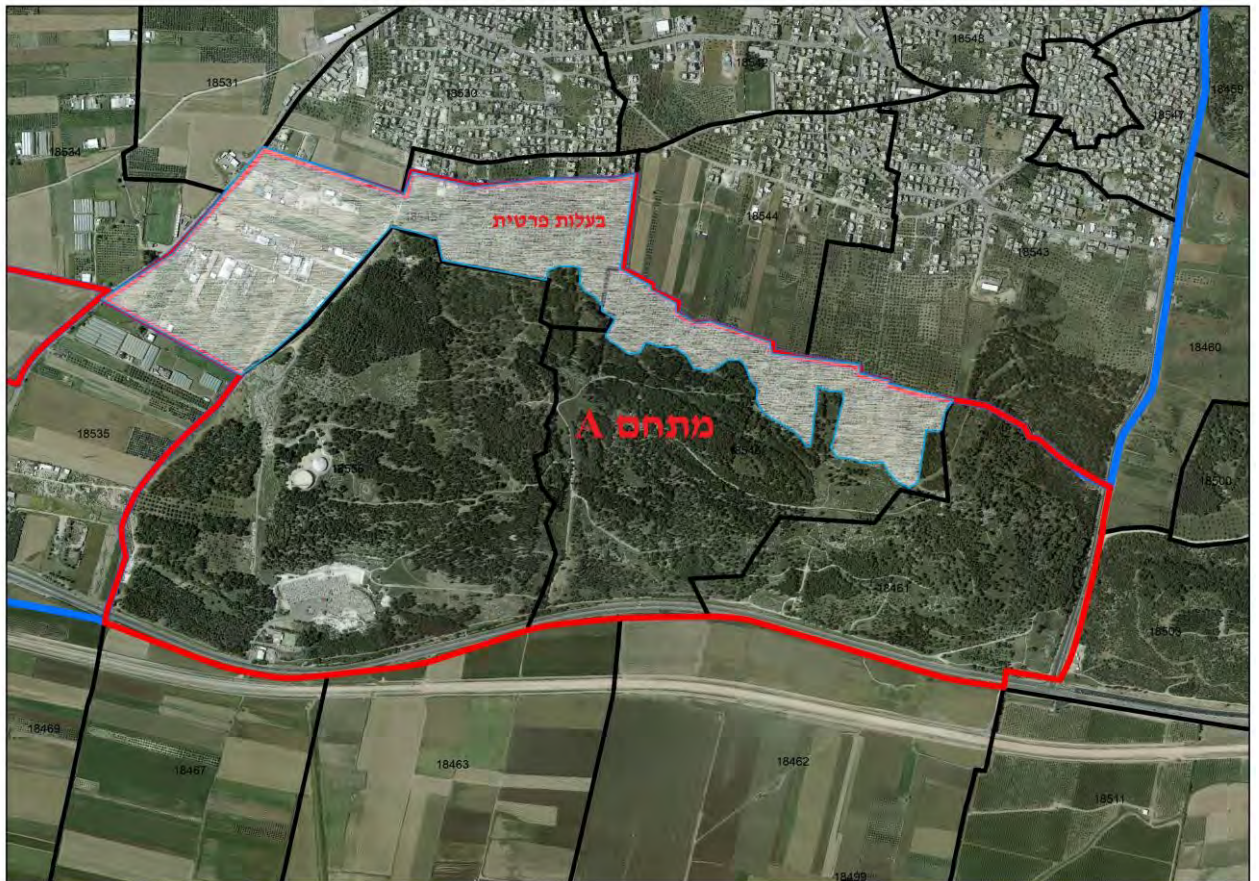
התשריט והטבלה שלהלן מראים את פרישת בעלויות הקרקע במתחמים המבוקשים להרחבת תחום שיפוט ג'דיידה - מכר.

במתחם A הבעלות הינה לרוב של המדינה (כ- 80%). השטחים החקלאיים שבעלות פרטית של תושבי ג'דיידה – מכר נמצאים בשיפולי גבעת טנטור מצפון וממערב (כפי שתשריט 7 מראה זאת באופן סכימטי).

הבעלות במתחם B נמצאת ברובה המכריע בידי תושבי ג'דיידה – מכר, כאשר מדובר בקרקע חקלאית מעובדת, לרבות בחקלאות אינטנסיבית לרבות גידול בעלי חיים (דירי צאן ורפתות).

פרישה זו של הבעלות במתחמים המבוקשים להרחבה מתיישבת עם מטרות ההרחבה, קרי מתן פתרונות מגורים למשפחות מחוסרות קרקע במסגרת אדמות המדינה (לרבות השטחים שהופקעו בעבר מהתושבים), אך גם מתן הזדמנות לבעלי קרקע פרטית לפתח את אדמתם ולספק לעצמם פתרונות מגורים.

תשריט מס' 7: בעלות הקרקע במתחמי ההרחבה המבוקשת של תחום השיפוט ג'דיידה - מכר.



טבלה מס' 8: בעלויות הקרקע במתחמים המבוקשים להרחבת תחום שיפוט מועצה מקומית ג'דידה - מכר.

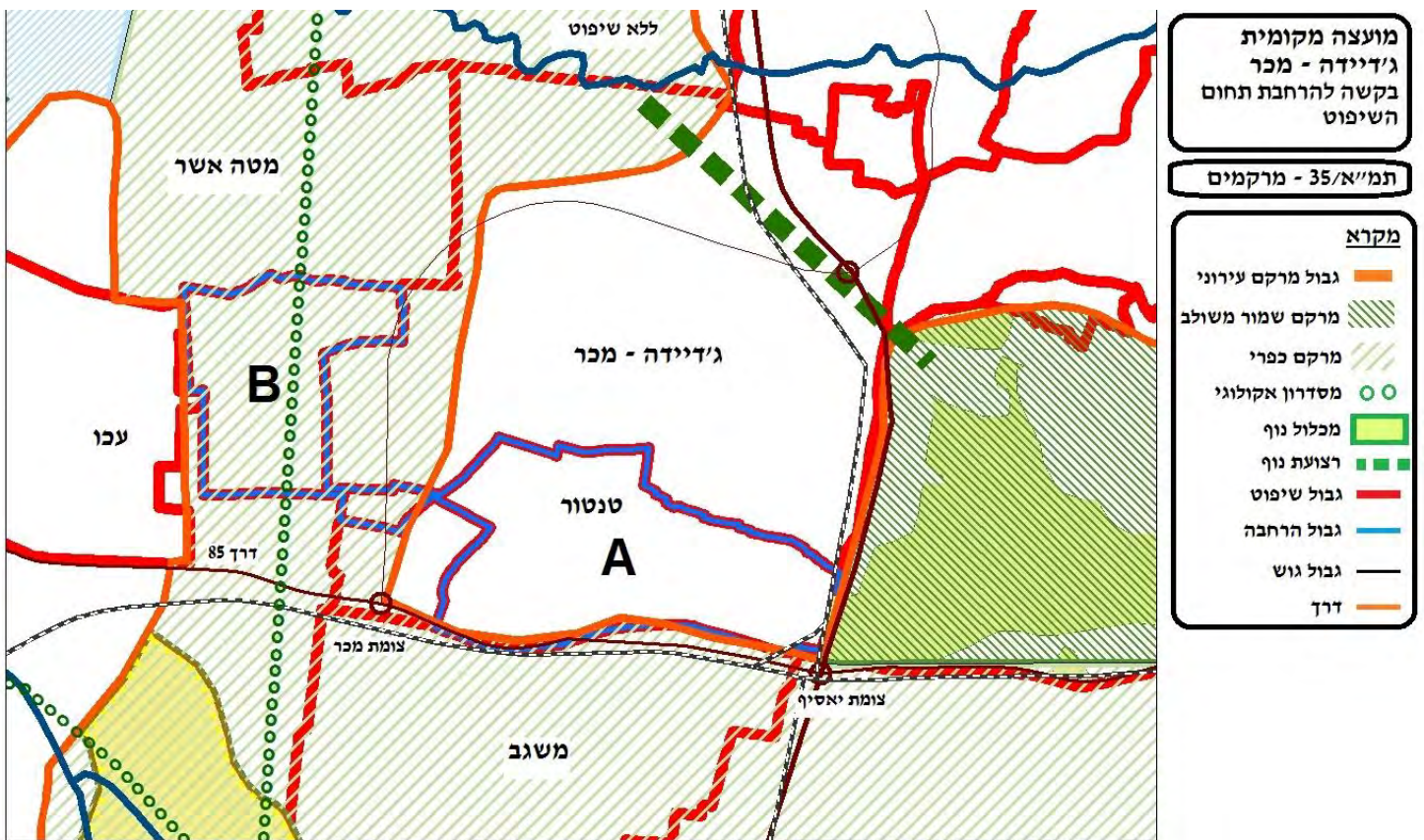
| שטח בבעלות מדינה (אחוזים) | שטח בבעלות פרטית (אחוזים) | שטח (דונם) | מתחם |
|---------------------------------|---------------------------------|---------------|------|
| 80% | 20% | 2,539 | A |
| -- | 100% | 1,573 | B |
| | | 4,112 | סה"כ |

פרק 5: סקירת המצב התכנוני של מתחמי ההרחבה

בפרק זה מובאת סקירה של המצאי התכנוני הארצי, המחוזי והמקומי בתחום שיפוט מועצה מקומית ג'דידה - מכר וסביבותיה, ובמסגרת המתחמים המבוקשים להרחבת תחום השיפוט. הסקירה כוללת תכניות ייעודי קרקע ותכניות שקובעות את המגבלות וההנחיות הסביבתיות לפיתוח ולשימור.

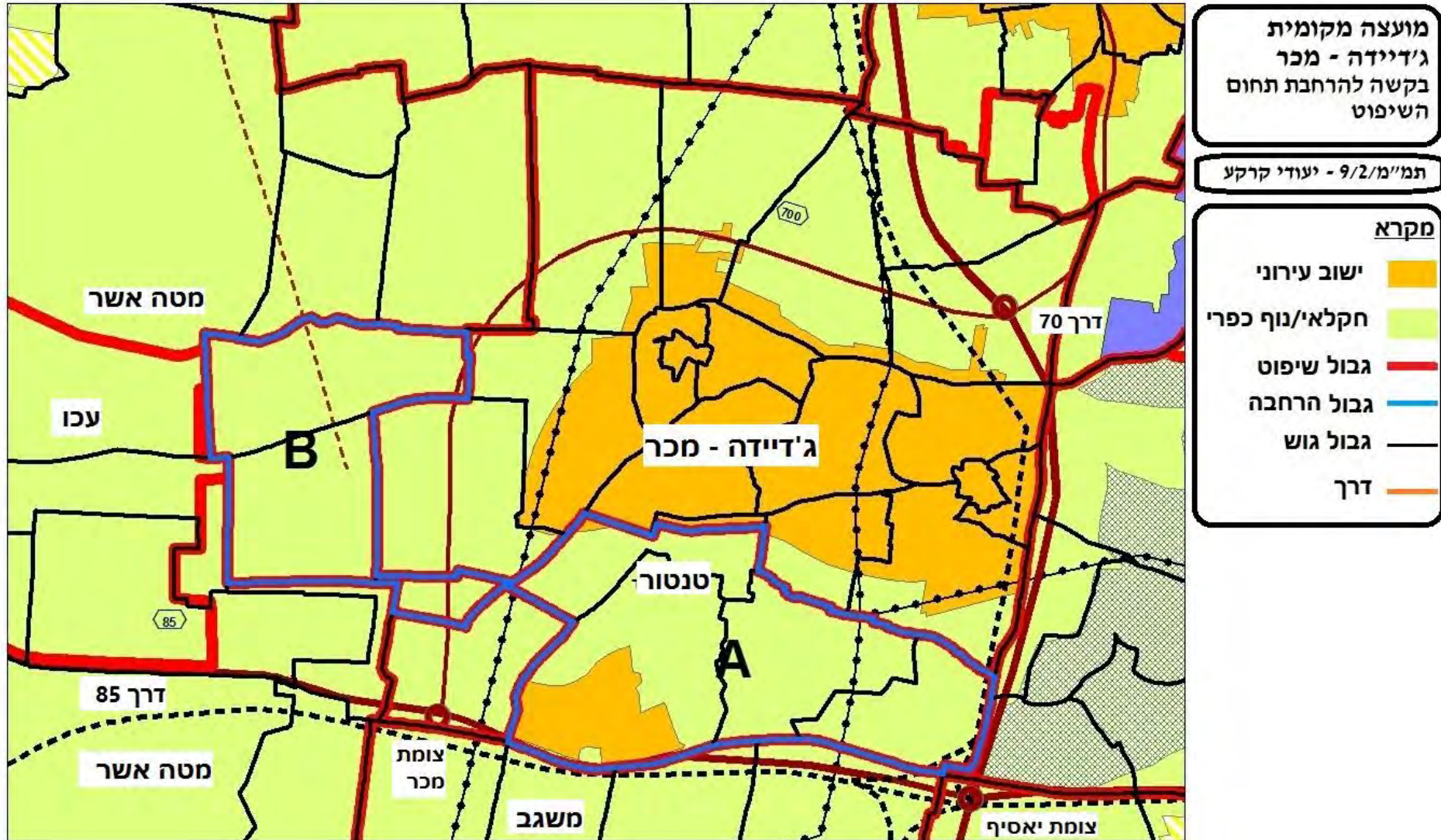
א.5. סקירת תכניות ייעודי הקרקע

תשריט מס' 8: ייעודי הקרקע בסביבת ג'דידה - מכר עפ"י תמ"א/35 שינוי מס' 1.



תשריט מס' 8 מראה שתחום שיפוט ג'דידה - מכר נמצא ברובו במסגרת המרקם העירוני של תמ"א 35/1 ביחד עם שטח מתחם A המבוקש להרחבת תחום השיפוט; מתחם B נמצא מחוץ למרקם העירוני במסגרת תחום מרקם שמור – משולב שעובר לאורכו מסדרון אקולוגי. כמוכן, התשריט מראה את תוואי דרך 700 שמתחילה בצומת מכר, מסתובבת סביב השטח הבנוי של הישוב ממערב ומצפון, ומתחברת לבסוף עם דרך 70. ייתכן ותוואי דרך 700 יבוטל כתוצאה מהשינויים המתוכננים על תוואי כביש חוצה ישראל באזור (ראה דיון בהמשך).

תשריט מס' 9: ייעודי הקרקע בסביבות ג'דידה - מכר עפ"י התכנית המחוזית תמ"מ/9/2.



מועצה מקומית
ג'דידה - מכר
בקשה להרחבת תחום
השיפוט

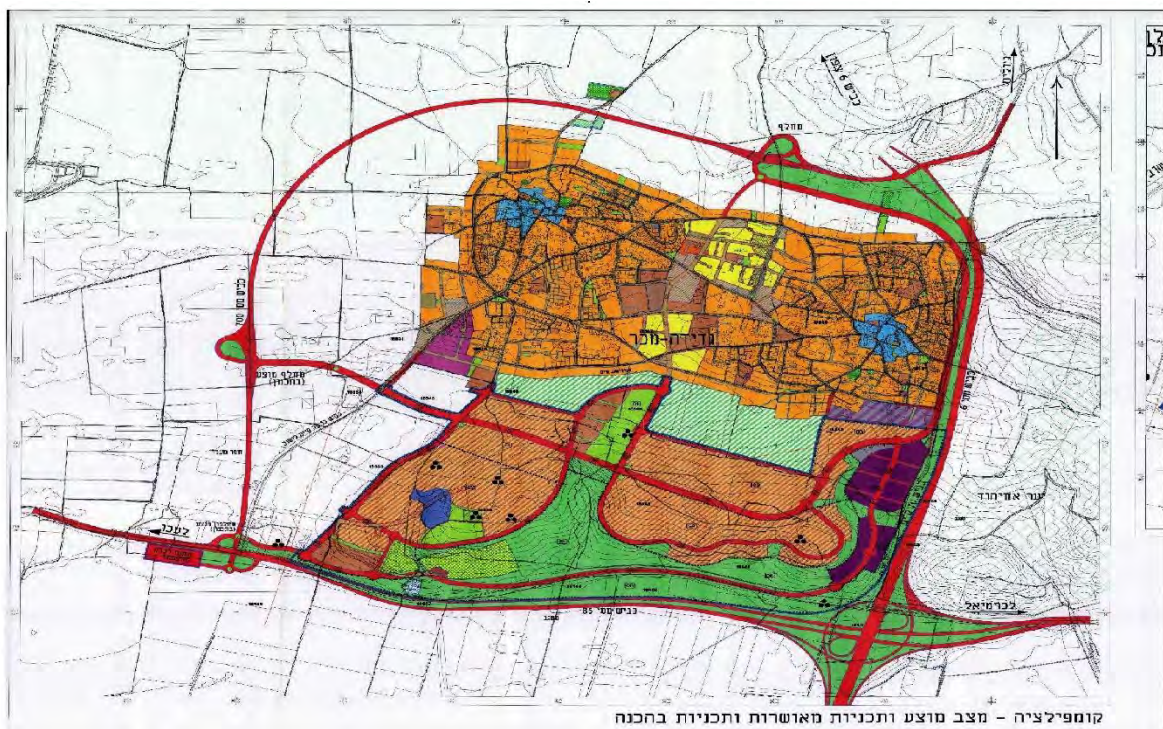
תמ"מ/9/2 - ייעודי קרקע

- מקרא**
- שוב עירוני
 - חקלאי/נוף כפרי
 - גבול שיפוט
 - גבול הרחבה
 - גבול גוש
 - דרך

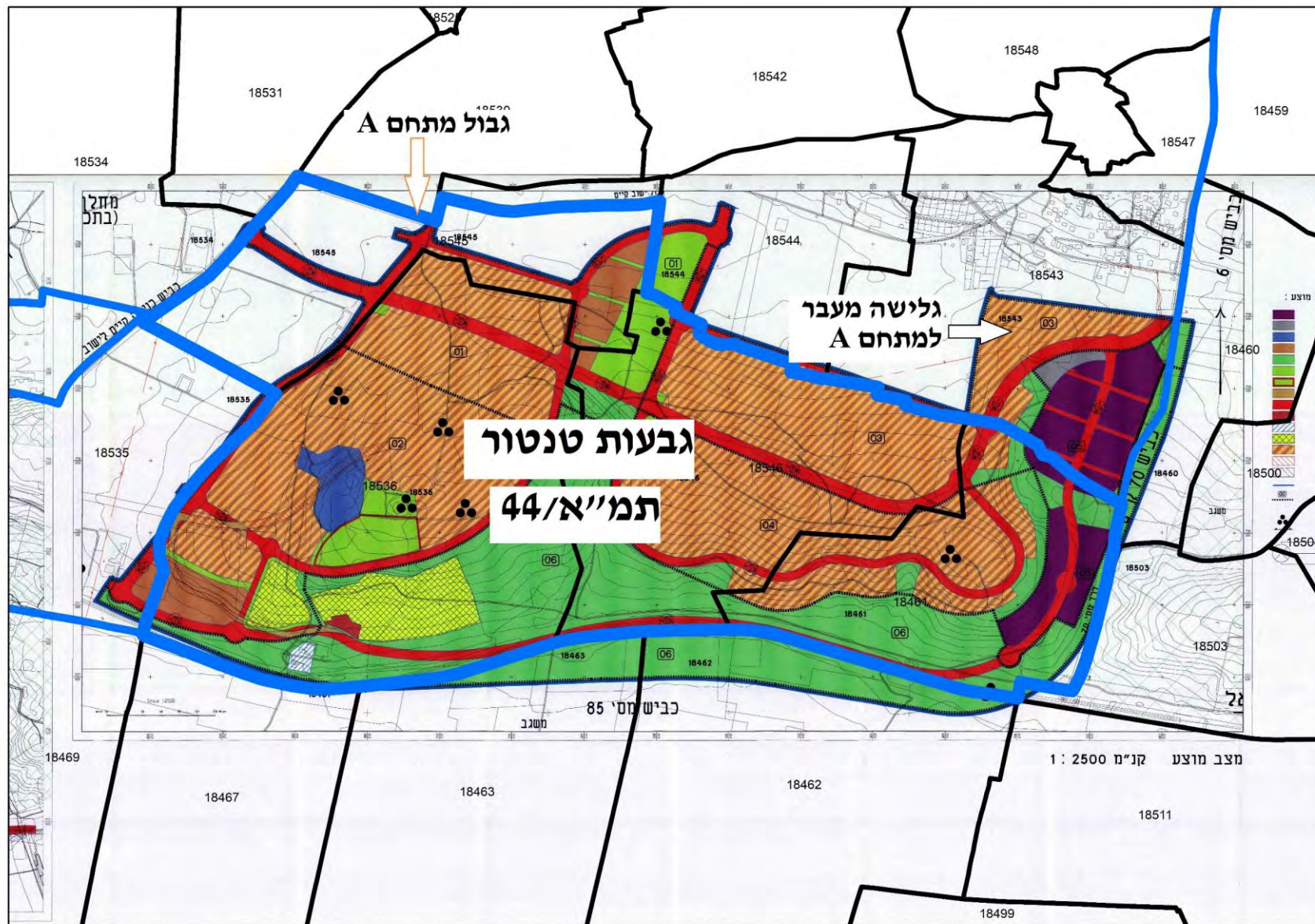
תשריט מס' 9 מראה שעפ"י תמ"מ/מ' 9/2 מתחם A כולל שני ייעודי קרקע: רוב השטח מיועד לשטח חקלאי/נוף כפרי פתוח (כ- 80%); והשטח הנותר מיועד לשטח ישוב עירוני (כ- 20%).
מתחם B נמצא כולו ביעוד שטח חקלאי/נוף כפרי פתוח.

סקירת ייעודי הקרקע באזור ג'דידה – מכר חייבת לכלול את היוזמות התכנוניות המאוחרות במתחם A – גבעות טנטור, ואת קידום העתקת תוואי כביש חוצה ישראל מהתוואי המאושר בתמ"מ/א' 3/ (ממזרח לג'דידה – מכר) לתוואי חלופי שיסוכם עם רשויות המקומיות מערבית לישוב. במיוחד נציין את תמ"מ/א' 44 – תכנית המתאר הארצית להקמת נדבך עירוני לאוכלוסייה הלא-יהודית באזור הצפון. התכנית קודמה ע"י משרד הפנים במשך חמש השנים האחרונות. תשריט מס' 10 להלן מראה את התכנית המוצעת של הנדבך העירוני בקומפילציה עם תכנית המתאר של ג'דידה – מכר. ניתן לראות בתשריט את תוואי דרך 700 שחובק את אזור הבינוי והפיתוח של הישוב ממערב ומצפון. ניתן לראות בבירור שגבולות תכנית "הנדבך העירוני" תואמים לרוב את גבול מתחם A. תשריט מס' 11 מראה קומפילציה ממוקדת של תמ"מ/א' 44 עם מתחם A. היוזמה התכנונית המשמעותית השנייה שמקודמת בתקופה זו (שנים 2017-2018) היא העתקת תוואי כביש חוצה ישראל מהתוואי המאושר בתמ"מ/א' 3/ (ממזרח לג'דידה – מכר) לתוואי חלופי ממערב לישוב. טרם נקבע התוואי החלופי ממערב, וקיימות מספר חלופות. אחת החלופות שהוצעה ע"י הרשויות המקומיות ג'דידה – מכר, כפר יאסיף ואבו סנאן מוצגת בתשריט מס' 11 להלן (תחת הכינוי המרכז הערבי). תוואי חלופי זה עובר בגבול תחומי השיפוט בין ג'דידה – מכר לבין עיריית עכו.

תשריט מס' 10: קומפילציה של תמ"מ/א' 44 (נדבך עירוני) עם תכנית מתאר ג'דידה – מכר.



תשריט מס' 10 א: קומפילציה של תמ"א/44 עם מתחם A – גבעות טנטור.

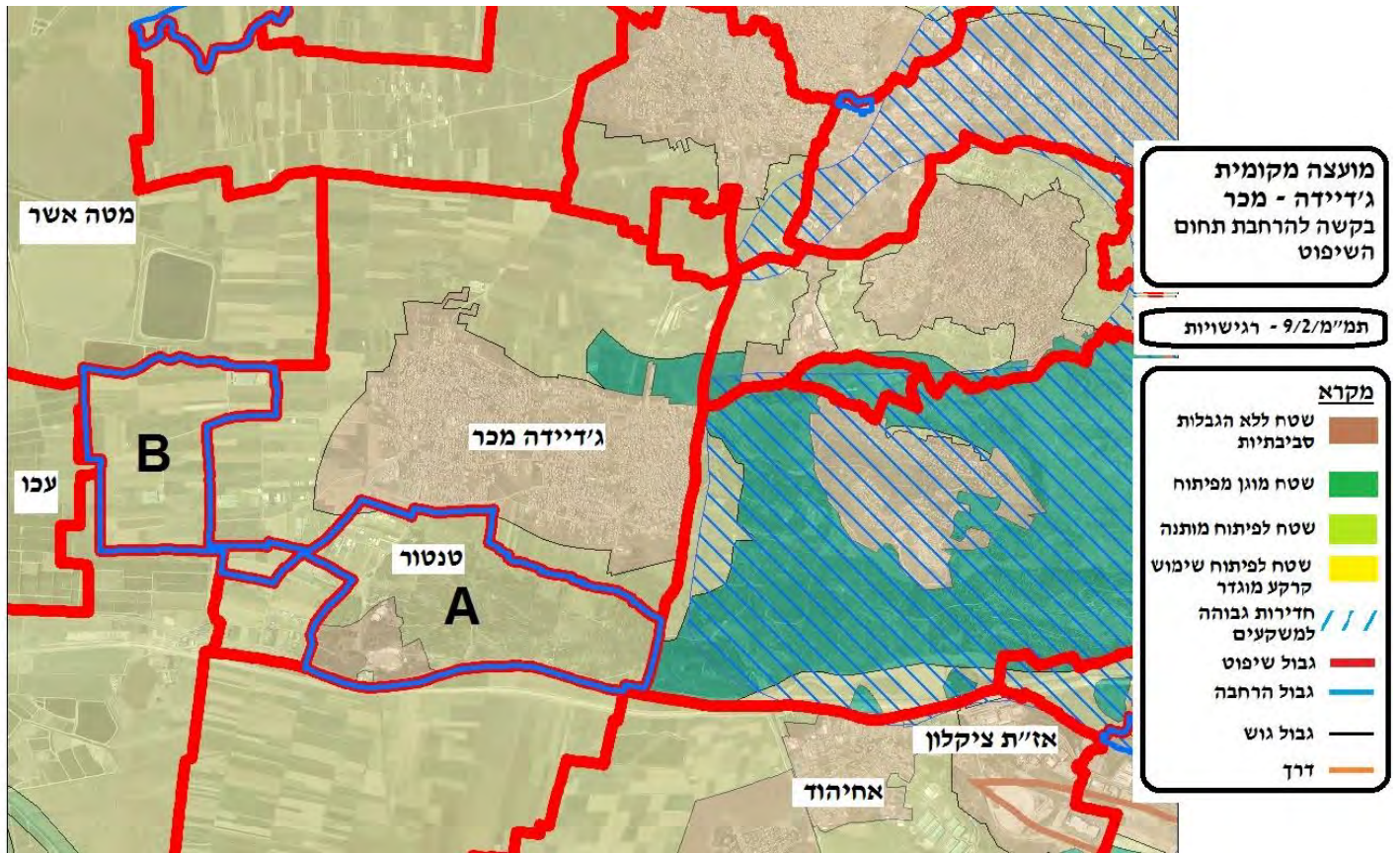


ב.5 סקירת תכניות המגבלות וההנחיות הסביבתיות לפיתוח

תשריט מס' 12: הרגישות הסביבתית בסביבת ג'דידה - מכר עפ"י תמ"א/35.



תשריט מס' 13: הנחיות סביבתיות לפיתוח עפ"י תמ"מ/9/2 בסביבת ג'דידה - מכר.



טבלה מס' 9: ייעודי הקרקע במתחמים המבוקשים להרחבת תחום שיפוט מועצה מקומית ג'דידה - מכר עפ"י תכניות המתאר הארציות.

| | | |
|----------------------------------|---|------|
| תמ"א/22 ; תמ"א/8 תשריט מס' 10 | תמ"א/35/1 ייעודי קרקע / תשריט מס' 8 | מתחם |
| -- | מרקם עירוני | A |
| -- | מרקם שמור משולב | B |

טבלה מס' 9א: ייעודי הקרקע במתחמים המבוקשים להרחבת תחום שיפוט ג'דידה - מכר עפ"י תכנית המתאר המחוזית תמ"מ/9/2 ותכניות מתאר מקומיות.

| מתחם | תכנית מתאר מחוזית/מקומית | ייעוד קרקע | שטח (דונם) | חלק משטח המתחם (%) |
|------|--------------------------|-------------------------|------------|--------------------|
| A | תמ"מ/9/2 | שטח ישוב עירוני | 400 | 15% |
| | | שטח חקלאי/נוף כפרי פתוח | 2,139 | 85% |
| B | תמ"מ/9/2 | שטח חקלאי/נוף כפרי פתוח | 1,573 | 100% |

טבלה מס' 10: מגבלות והנחיות סביבתיות לפיתוח במתחמים המבוקשים להרחבת תחום השיפוט של מועצה מקומית ג'דידה - מכר עפ"י תכניות מתאר מחוזיות וארציות.

| מתחם | אפיון סביבתי / מגבלה עפ"י תכנית תמ"מ / 9/2 | שטח (דונם) | חלק משטח המתחם (%) | תמ"א/35 |
|------|--|------------|--------------------|------------------------------------|
| A | שטח ללא מגבלות סביבתיות | 400 | 15% | שטח ללא מגבלות סביבתיות (30%) |
| | שטח לפיתוח שימוש קרקע מוגדר | 2,139 | 85% | רגישות סביבתית – נופית גבוהה (70%) |
| B | שטח לפיתוח שימוש קרקע מוגדר | 1,573 | 100% | שטח ללא מגבלות סביבתיות (100%) |

סיכום ומסקנות מסקירת ייעודי הקרקע:

המתחמים המבוקשים להרחבת תחום השיפוט הינם צמודי-דופן לתחום השיפוט המאושר של המועצה המקומית ג'דידה - מכר. מתחם A נמצא בתחום המרקם העירוני, ומתבצעות בו פעולות תכנון להפיכתו לאזור פיתוח ובינוי. מתחם B גובל בשטח חטיבת קרקע בתחום שיפוט עכו, שלאחרונה אושרה בו תכנית להקמת שכונה בת כ- 8500 חידות דיור במסגרת העיר עכו.

סיכום ומסקנות מסקירת המגבלות הסביבתיות:

המגבלות הסביבתיות לפיתוח בשני המתחמים הינן קלות, מאחר ובמסגרת שני המתחמים אין שטחים מוגנים או שמורות מכל סוג שהוא.

פרק 6: השפעת בקשת ההרחבה על תחומי שיפוט הרשויות בסביבה

טבלה מס' 11: ריכוז השטחים המועברים בין הרשויות במסגרת בקשת הרחבת תחום שיפוט מועצה מקומית ג'דידה - מכר.

| שטח תחום השיפוט המאושר (דונם) | שטח מועבר למועצה מקומית ג'דידה - מכר (דונם) | אחוז השטח המועבר משטח השיפוט המאושר | שטח לאחר ההעברה (דונם) | רשות |
|-------------------------------|---|-------------------------------------|------------------------|--------------|
| 9,090 | 4,110 | 45% | 13,200 | ג'דידה - מכר |

השטח המבוקש להעברה לתחום שיפוט ג'דידה – מכר מהווה תוספת של כ- 45% משטח תחום השיפוט המאושר של המועצה.

יודגש שכל השטח המועבר לג'דידה – מכר הינו ללא שיפוט ולא שייך לאף רשות מקומית שכנה. אי לכך, ההיענות לבקשת המועצה להרחבת תחום השיפוט לא תגרום לפגיעה או לגריעה מתחום רשות מוניציפאלית כלשהי.

פרק 7: צורכי הקרקע לפיתוח מגורים ומבני ציבור

טבלה מס' 12 שלהלן מציגה חישוב פרוגרמטי כללי של צורכי הקרקע לבנייה למגורים ולמוסדות ציבור בישוב ג'דידה – מכר לטווח 20 השנים הקרובות (עד שנת 2040). מהחישוב מתברר ששטח הקרקע הדרוש לקליטת הגידול באוכלוסיית הישוב לשנת היעד 2040 מגיע ל- 3000 דונם בקירוב (שטח ברוטו). שטח זה איננו כולל קרקע לצורכי פיתוח כלכלי ולתעסוקה.

בהקשר זה יודגש הצורך בשילוב יוזמות התכנון של הישוב הקיים (תכניות הרחבה ותכנית מתאר כוללנית שנמצאות בהכנה) עם "הנדבך העירוני" בגבעות טנטור שתכנונו מקודם ע"י משרד הבינוי והשיכון ורמ"י בתקופה זו.

מטרת התכנון המוצהרת בגבעות טנטור הינה יצירת מסגרת תכנונית לאספקת 10 אלפים יחידות דיור עבור האוכלוסייה הלא-יהודית באזור. אך הסמיכות וצמידות הדופן של פרויקט גבעות טנטור עם תחום הבינוי והפיתוח של הישוב ג'דידה – מכר מחייב תיאום ואינטגרציה עם מהלכי התכנון המקבילים בישוב.

מבחינה מוניציפאלית ותכנונית, התואי היעיל וההגיוני ביותר להמשך מהלכי התכנון המקודמים עתה ע"י הגופים והמוסדות השונים הינו צרוף שני המתחמים A ו- B לתחום שיפוט ג'דידה – מכר כמבוקש בתזכיר זה, ולקדם את תכנון המכלול הקרקעי שייווצר (בשטח של כ- 13,200 דונם) כמקשה עירונית אחת. בידול מהלכי התכנון אחד מהשאר ימנע חשיבה אינטגרטיבית ויפגע בתפקוד הפונקציונלי של אזורי הבינוי והפיתוח הסמוכים והנושקים זה לזה באזור.

טבלא מס' 12: ניתוח צורכי הקרקע למגורים ולמוסדות ציבור בג'דידה - מכר לשנת היעד 2040.

| ניתוח צורכי הקרקע למגורים לשנת היעד 2040 – ג'דידה - מכר | |
|---|--|
| 20,100 | אוכלוסייה נוכחית (2015) |
| 40,000 | אוכלוסייה בשנת היעד (2040) |
| 19,900 | תוספת האוכלוסייה בטווח התכנון |
| 4,474 | מספר דירות המגורים ביישוב (2015) |
| 4 | גודל משק בית ממוצע בטווח התכנון |
| 5,000 | מספר יחידות דיור נוספות נדרשות עד שנת 2040 (לרבות מלאי חיכוכי 5% ופרמטרים רלוונטיים נוספים כגון שיפור רווחת המגורים וכולי) |
| 830 | שטח קרקע נטו הדרוש לקליטת תוספת יח"ד (בהנחת צפיפות 6 יח"ד/דונם) |
| 1,650 | שטח קרקע מתוכנן לקליטת תוספת יחידות הדיור (בהנחת מקדם חיפוש =2) |
| 2,250 | שטח קרקע ברוטו דרוש (בהנחה של הפרשות לצרכי ציבור בהיקף של 35% (דונם) |
| 3,000 | התוספת הכוללת של קרקע לפיתוח יישובי עד שנת 2040 בהנחה של מקדם מעבר ברוטו (שכונתי)-ברוטו (יישובי) של 1.35 (דונם) |