

27/12/2010

תכנית מתאר ג/16968 - כפר כמאנה

חוות דעת תכנונית

ביחס ל"מתחם המזרחי" המיועד לאיזור מגורים מיוחד

דצמבר 2010

תוכן עניינים

הרקע להכנת חוות הדעת

1. תאור המקום וצרכי התושבים

- א. הכפר כמאנה
- ב. הליך הכרתו והסדרתו התכנונית של הכפר כמאנה
- ג. "המתחם המזרחי"
- ד. צמידות הדופן של הישוב כמון

2. אפשרויות הפיתוח בכפר כמאנה לפי תכנית ג/16968

- א. אזורי המגורים
- ב. איזור מגורים מיוחד
- ג. מתחמים לאיחוד וחלוקה
- ד. השוואת אפשרויות הפיתוח עם הישוב כמון
- ה. החלטת ועדת ההתנגדויות

סיכום והמלצות

הרקע להכנת חוות הדעת

חוות הדעת שלהלן הוכנה לבקשתם של האחים עבד אלסלאם ח'אלד סואעד, עארף ח'אלד סואעד, עבדאללה ח'אלד סואעד, עיסא ח'אלד סואעד (יורשיו של המנוח ח'אלד אחמד סואעד ז"ל) והן עודה [עווד] אחמד סואעד. כולם מתגוררים ב"מתחם המזרחי" (כפי שיפורט בהמשך) בכפר כמאנה, אשר נותר ברמת תכנונית נחותה ביחס לשאר חלקי הכפר וביחס למצב התכנוני במגרשים הסמוכים בישוב כמון.

דיירי "המתחם המזרחי" ביקשו לקבל מעמותת **בְּמִקּוּם - מתכננים למען זכויות תכנון** חוות דעת תכנונית אשר תגבה את הפנייה שלהם לערכאות משפטיות כנגד סירובו של הממונה על מחוז צפון במשרד הפנים ויושב ראש הוועדה המחוזית, מר יוסף ברום, להתיר להם להגיש ערר למועצה הארצית לתכנון ולבנייה. מטרת הערר הינה למצות את זכות ההתנגדות לתכנית המתאר המקומית של הכפר כמאנה, תכנית מס' ג/16968, בהתאם להליכים הקבועים בחוק התכנון והבנייה. התנגדותם של דיירי "המתחם המזרחי" לתכנית הנדונה נדחתה בהחלטת ועדת המשנה להתנגדויות מתאריך 29/12/2009, והבקשה לקבלת רשות ערר נדחתה במכתבו של מר יוסף ברום מתאריך 16/06/2010. עתירה מנהלית נגד החלטתו של הממונה על המחוז הוגשה לבית המשפט המחוזי בנצרת בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים בתחילת חודש ספטמבר 2010.

עמותת **בְּמִקּוּם - מתכננים למען זכויות תכנון**, עוסקת בהידוק הקשר שבין זכויות אדם ואזרח למערכות התכנון בישראל. העמותה היא גוף מקצועי, שחבריו הם אדריכלים ומתכננים, הפועלים לקידום הליכי תכנון ומגמות תכנוניות לטובת הקהילה. **בְּמִקּוּם** פעילה ברחבי הארץ ומייצגת בעמדתה אינטרס ציבורי רחב למען שיתוף הציבור בהליכי התכנון, שקיפות בגיבוש מדיניות התכנון ושוויון בהקצאת משאבי קרקע ופיתוח. עמותת **בְּמִקּוּם** מוכרת על ידי שר הפנים כגוף מקצועי ציבורי הרשאי להגיש התנגדויות לפי סעיף 100(3) לחוק התכנון והבנייה (התשכ"ה-1965).

תחקיר: מר ניר שלו

מפות: מתכנתת ערים נאוה שיר

עריכת חוות הדעת: אדריכל אלון כהן-ליפשיץ, מתכנן ערים סזאר יהודקין

1. תאור המקום וצרכי התושבים

א. הכפר כמאנה

הכפר כמאנה הינו ישוב בדואי בגליל התחתון, השוכן בחלקו המערבי של הר כמון (הר כמאנה במקור) מדרום לבקעת בית הכרם. גובהו של הר כמון הינו כ-600 מ' מעל פני הים. תושביו הראשונים של הכפר הגיעו למקום לפני כ-200 שנה, בתחילת המאה ה-19, ובתי האבן הראשונים נבנו במקום בשנות ה-30 של המאה הקודמת¹. למרות העובדה כי הכפר היה קיים ערב הקמתה של מדינת ישראל, רק בשנת 1995 הכירה בו המדינה כישוב לכל דבר ועניין בתחום השיפוט של המועצה אזורית משגב. הכפר כמאנה מורכב משני מוקדים עיקריים, אשר יושבים על שתי נקודות בולטות ברכס הר כמון, במרחק של כ-1,400 מ' בקו אווירי אחד מהשני, והם כמאנה וכמאנה מזרח (ראו מפה מס' 1). לשני מוקדים אלה נוספו עם השנים שתי שכונות חיצוניות: שכונת ג'לסה במרחק של כ-650 מ' בקו אווירי מצפון-מערב לכמאנה מזרח ושכונה מערבית למוקד המערבי, במרחק של כ-300 מ' בקו אווירי ממרכז המוקד.

על הר כמון ישנם שני ישובים נוספים שנוסדו בשנת 1980, השייכים אף הם למועצה אזורית משגב. הישוב כמון הממוקם בשיא הרכס ממזרח למוקד כמאנה מזרח, עד כדי שקיימת צמידות דופן של ממש בינו לבין "המתחם המזרחי" של הכפר כמאנה, נשוא חוות הדעת. הישוב מכמונים נמצא במרחק של כ-500 מ' ממערב לשכונה המערבית, במדרון המערבי של הר, בגובה של כ-580 מ' מעל פני הים. העיר כרמיאל שוכנת מצפון-מערב לכפר כמאנה, אזור התעשייה שלה נמצא במרחק של כ-2 ק"מ בקו אווירי מהכפר כמאנה.

תושבי הכפר כמאנה משתייכים לשבט הבדווי סועאד. בשנת 2009 התגוררו בכפר 1,273 תושבים². לא ניתן לציין באופן מדויק את מספר התושבים בכל שכונה או מוקד של הכפר, אך ניתן לומר כי שני המוקדים העיקריים דומים באופיים מבחינת היקף הבינוי ומספר התושבים המתגוררים בהם (בין 35% ל-40% מתוך כלל התושבים בכל מוקד). בכל אחת משתי השכונות החיצוניות מתגוררים בין 10% ל-15% מתושבי הכפר.

ב. הליך הכרתו והסדרתו התכנונית של הכפר כמאנה

לאחר מאבק ממושך שניהלו התושבי הכפר כמאנה נגד רשויות המדינה, הוכר כמאנה כישוב באופן רשמי בשנת 1995. עם הכרתו, הוכן תיקון מס' 14 לתכנית המתאר המחוזית לחוץ צפון תמ"מ/2, שקיבל תוקף בחודש יוני 1999. על סמך התיקון לתכנית המתאר המחוזית, נערכה תכנית מתאר מקומית ראשונה עבור הכפר כמאנה, ג/9378, אשר קיבלה תוקף בחודש אוגוסט 2000. שטח התכנית, שכללה גם הוראות מפורטות, הינו 731.5 דונם, מתוכם כ-238 דונם (כ-32.5%) נועדו לצרכי המגורים של תושבי כמאנה.

הן תכנית המתאר המחוזית והן תכנית המתאר המקומית לא התייחסו אל כלל תושבי הכפר לפי פריסת אזורי המגורים שלהם, והגבילו את השטח שנועד לפיתוח הישוב. לפיכך, בהוראותיהן של שתי התכניות

¹ חסן א-סואעד (1996) *כמאנה מזרחית - ניסיון השתלבות בתכנית המתאר המחוזית (בעיני תושב)*. מתוך מאגר המאמרים על האוכלוסייה הבדואית [http://www.snunit.k12.il/beduin/arti/2816.html].

² לפי נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה [http://www.cbs.gov.il/ishuvim/ishuv2009/bycode.xls].



מצפה
מכמזים

השכונה
המערבית

כמאנה
מערב

כביש 8556

שכונת ג'לסה

כמאנה
מזרח

"המתתם המזרחי"

מצפה כמון



כל הזכויות שמורות © 2014



מפה מס' 1

נכללו תנאים ל-"פינוי הפזורות שמחוץ לגבולות התכנית" אל תוך מגרשים שנועדו לכך בתחום התכנית³. שתי תכניות אלה התייחסו אך ורק לשטח המרכזי שבשני המוקדים הגדולים, והשאירה מחוץ לתחומי התכניות את שתי השכונות החיצוניות (ג'לסה וכמאנה מערב) והן החלק המזרחי של כמאנה מזרח, בחטיבת שטח בגודל של כ-35 דונם, בגבול עם הישוב כמון בתחומה נמצא "המתחם המזרחי" (ראו מפה מס' 2). בדרך זאת ביקשו עורכי תכנית ג/9378 ליצור רצועת חיץ ברוחב של 100 מ' עד 120 מ' בין שני הישובים; חיץ שלמעשה לא היה קיים במציאות.

בסך הכל נותרו מחוץ לגבולות תכנית מס' ג/9378 כ-40% מתושבי הכפר כמאנה⁴. כתוצאה מעתירה לערכאות של תושבי השכונות ג'לסה וכמאנה מערב, הוחלט על הכנתה של תכנית מתאר חדשה לכפר כמאנה שתיתן מענה תכנוני מלא לשתי השכונות. בעקבות זאת הוכנה תכנית מס' ג/16968, אשר במסגרתה נכלל, בנוסף לשתי השכונות ג'לסה וכמאנה מערב, גם את החלק המזרחי של כמאנה מזרח, עד לגבול עם הישוב כמון. התכנית הנוכחית הינה בשטח של כ-1,001 דונם, מתוכם קרוב ל-320 דונם⁵ (כ-31.9%) מיועדים לשלושה אזורים מגורים עם מאפיינים שונים. אך למרות שהתכנית החדשה מתייחסת כביכול לכל החלקים הבנויים של הכפר וכלל התושבים נמצאים בתחומה, אין בתכנית מענה מלא ושוויוני לצרכיהם של כל תושבי כמאנה, והדיירים ב"מתחם המזרחי" נותרו במצב תכנוני נחות משכניהם, בני משפחתם אשר מתגוררים מעבר לכביש.

תכנית ג/16968 הופקדה לעיון והתנגדויות הציבור בחודש ספטמבר 2008. בסוף חודש דצמבר 2008 התקיים דיון ראשון ב-40 ההתנגדויות שהוגשו לתכנית, במהלכו הושמעו טענותיהם של המתנגדים, ורק שנה לאחר מכן, בסוף חודש דצמבר 2009, התקיים דיון פנימי בו התקבלו ההחלטות עצמן. למעשה, ועדת המשנה להתנגדויות דחתה את מרבית הדברים והחליטה לתת תוקף לתכנית תוך קביעת שורה ארוכה של תנאים והשלמות בטרם תאושר התכנית. היות והתנגדותם של תושבי "המתחם המזרחי" נדחתה ללא סיבה מספקת, הם ביקשו לקבל רשות ערר בפני המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, אך סורבו על ידי הממונה על המחוז במשרד הפנים. הבקשה לקבל רשות ערר נדחתה אף היא, לכן פנו הדיירים במתחם המזרחי לקבלת סיוע משפטי. מכיוון שטרם השלמו התנאים למתן תוקף לתכנית, ובשל ההליך לקבלת רשות ערר שמובילים תושבי "המתחם המזרחי", תכנית ג/16968 עודנה במצב של תכנית מופקדת.

ג. "המתחם המזרחי"

חוות הדעת הנוכחית מתייחסת ל"מתחם המזרחי" שבכמאנה מזרח, אשר מהווה את גבול תחום הפיתוח המזרחי של הכפר כמאנה, בשטח כולל של כ-7,600 מ"ר, במעין אוכף על רכס ההר. לפי עדויותיהם של דיירי "המתחם המזרחי", המקום היה מיושב על ידי אבות אבותיהם בטרם הקמת המדינה. דיירי המתחם הינם בני משפחה מורחבת אחת המונה כ-60 נפשות, שמרכיבות שבעה משפחות גרעיניות. ראשי המשפחות הגרעיניות הם ארבעה אחים צאצאיו של ח'אלד אחמד סואעד ז"ל, עודה [עווד] אחמד סואעד (אחיו של המנוח), ושלושת בניו. בתוך כל משפחה גרעינית ניתן למנות בין אחד לשלוש משקי בית נפרדים מדורות

³ סעיף מס' 16 בתיקון 14 לתכנית המתאר המחוזית תמ"מ/2 וגם סעיף 22 לתכנית המתאר המקומית ג/9378.

⁴ בג"צ 99/7960 האשם סואעד ואח' נגד המועצה האזורית משגב ואח'. העתירה הוגשה בנובמבר 1999 ופסק הדין התקבל בחודש ספטמבר 2001 [http://www.adalah.org/heb/legaladvocacy/pop.php?file=legaladvocacyland7960]. עמותת **במקום** ערכה בזמנו חו"ד תכנונית אשר סייעה בקבלת ההחלטה להרחיב את תחום תכנית המתאר המקומית של הכפר כמאנה.

⁵ שטח אזורי המגורים בהתאם ל"טבלת השטחים שבתשריטת התכנית. בוראות התכנית, סעיף 2.3, ישנן טעויות ואי התאמות ביחס לשטחים של יעודי הקרקע השונים. נושא זה עלה במהלך הדיון בהתנגדויות שהוגשו לתכנית.

שוניים; בסך הכול ישנם 11 משקי בית. כל משפחה גרעינית מתגוררת היום בבית אחד, אשר מחולק למספר חדרים בהתאם לצרכים שלה ותוך התייחסות למספר משקי הבית ומספר הנפשות שמתגוררות בו. חשוב לציין כי כל אחד מאותם משקי בית היה מתגורר ביחידת דיור נפרדת משלו לו המצב התכנוני היה מאפשר זאת. בנוסף למשקי בית הקיימים, בין דיירי "המתחם המזרחי" ישנם קרוב ל-20 רווקים מעל גיל 18 אשר עתידים להקים משפחה משלהם בשנים הבאות. הוראות התכנית המופקדת מונעות מצעירים אלה פיתרון מגורים ראוי בקרבת משפחותיהם, כמקובל באופן מסורתי בקרב האוכלוסייה הבדואית.

הבנייה הקיימת במתחם מאופיינת על ידי מבנים ישנים עם תוספות בנייה מאוחרות, חלק ממנה מורכבת מצריפים המשמשים למגורים ומבני עזר לצרכים שונים כגון מחסנים, מכלאות ומבנים חקלאיים אחרים. המבנים המשמשים למגורים נותנים פתרון דיור בלתי מספק לתושבי המתחם, הן מבחינת היקף הבינוי הדרוש להם, והן מבחינת אופי הבנייה עצמה. מצד אחד, בחלק מהבתים מתגוררות עד 12 נפשות, שהן שניים או שלושה משקי בית, בני מספר דורות של אותה משפחה גרעינית. ברוב המקרים גודל המבנים אינו עונה על הצרכים של כל משפחה גרעינית בהתייחס למספר הנפשות שלה. בנוסף, רק חלק קטן מהבנייה הקיימת המשמשת למגורים הינה בנייה קשיחה ועמידה מבחינה הנדסית. מרבית הבנייה מורכבת מתוספות מבנייה קלה שאינה מתאימה למגורי אדם לאורך זמן, מכיוון שאינה מספקת הגנה סבירה מהקור בחורף או מהחום בקיץ. למרות הרצון להמשיך להתגורר במקום, הוראות התכנון המפלות לרעה ב-"מתחם המזרחי" מונעות מהתושבים לקבל היתרי בנייה ולהקים בתים מבנייה קשיחה המתאימים לאופי החיים של ימינו.

רוב שטחו של "המתחם המזרחי" (4,894 מ"ר)⁶ מיועד בתכנית המופקדת ל"אזור מגורים מיוחד", יתרת המתחם הינה דרך משולבת (כ-100 מ"ר) לגישה למקום ורצועה של שטח פתוח שעוטפת את המתחם מדרום, מזרח וצפון (כ-1,750 מ"ר) (ראו מפה מס' 3). חשוב לציין כי זהו המקום היחיד בתחום התכנית בו קיים היעוד "אזור מגורים מיוחד". בעלות הקרקע המיועדת ל"אזור מגורים מיוחד" מתחלקת בין תושבי "המתחם המזרחי" עצמם אשר ברשותם שטח של כ-3,390 מ"ר, ומינהל מקרקעי ישראל המחזיק ביתרת השטח. בגלל חוסר בהירות שהיתה קיימת בעבר לגבי גבולות הבעלות על השטח, חלק מבתיים של תושבי המתחם ממוקמים בשטח שבחזקת מינהל מקרקעי ישראל⁷. למרות שתושבי "המתחם המזרחי" מחזיקים בבעלות על קרקעות נוספות במספר איתורים בתחום התכנית בהיקף של 9,385 מ"ר, הם מעוניינים להמשיך להתגורר באותו מקום. קיימת נכונות מצידם להגיע להסדר של חילופי מקרקעין בינם לבין המינהל כדי לאפשר זאת.

ד. צמידות הדופן של הישוב כמון

הכפר כמאנה והישוב כמון הינם ישובים צמודי דופן אחד לשני, כך שגדרות המגרשים האחרונים ב"מתחם המזרחי" בכפר כמאנה חופפים עם גדרות המגרשים המערביים ביותר של הישוב כמון (ראו מפות לעיל ותמונות להלן). מצפה כמון, אשר נבנה במסגרת תכנית פריסת מצפים בגליל ההררי, הוקם בתחילת שנות ה-80 בסמוך ל"מתחם המזרחי" של הכפר כמאנה. המצפה נבנה בתוך המרחב המסורתי של תושבי הכפר כמאנה והוא משפיע מאז באופן ישיר על אורחות החיים של תושביו.

⁶ כפי שמצוין בטבלת השטחים שבתשריטת התכנית וגם בטבלאות האיזון המצורפות לתכנית. לפי סעיף 2.3 להוראות התוכנית, השטח הכולל של ייעוד מגורים מיוחד הוא 3,915 מ"ר בלבד. כפי שנטען בהתנגדות שהגישו דיירי "המתחם המזרחי", נראה שנתון זה שגוי ושהנתון הנכון הינו 4,894 מ"ר. לסתירה בנתוני השטח של מגורים מיוחד יש ביטוי בעמוד 29 לפרוטוקול הדין בוועדת המשנה להתנגדויות מתאריך 29/12/2008. באותו דיון גם נאמר שבטעות לא נכללו בייעוד זה שני מגרשים.

⁷ כפי שנטען בהתנגדות שהוגשה לתכנית ג/16968 וגם בעתירה המנהלית, פסק הדין בעניין תשריטת החלוקה בין מינהל מקרקעי ישראל לבין הבעלים הפרטים תושבי "המתחם המזרחי", ניתן בחודש נובמבר 1988.

למעשה, מצפה כמון הוקם בטרם אושרה כל תכנית מתאר שאפשרה לפתח או לבצע כל בנייה במקום. התכנית הראשונה של מצפה כמון, תכנית מס' ג/3859 שחלה על שטח של כ-77 דונם בלבד, אושרה למתן תוקף רק בשנת 1983,⁸ כמה שנים לאחר שהוקם הישוב בפועל. שנה לאחר מכן אושרה למתן תוקף תכנית נוספת, ג/4389 בשטח של כ-410 דונם. בשנת 1995, באותה שנה שבה הוכר הכפר כמאנה, אושרה תוכנית ג/במ/217 שנועדה להרחיב את היישוב כמון.



בתי הישוב כמון מתוך החצרות המזרחיים ביותר בכפר כמאנה

עיון בתרשימי הסביבה של שתי התכניות הראשונות שהוכנו לישוב כמון, ג/3859 ו-ג/4389, מחזק את עדותם של תושבי "המתחם המזרחי" לפיה בתיהם קיימים במקום מזה שנים רבות. בתרשימים רואים בבירור כי הבינוי ב-"מתחם המזרחי" של כמאנה היה קיים כבר בעת הקמתו ותכנונו של הישוב כמון.⁹ מכאן שאופן תכנונו ופיתוחו של היישוב כמון, ולא הבנייה הלא מוסדרת בטרם הכנתן של תכניות המתאר של הכפר כמאנה, הוא זה שיצר את רצף הבינוי על רכס ההר.

⁸ אמנם הליכי האישור של התכנית החלו בשנת 1980, עם המלצתה של הוועדה המקומית משגב בפני הוועדה המחוזית צפון להפקיד את תכנית ג/3859 לעיון בהתנגדויות הציבור, אך כידוע הדבר אינו מקנה אישור לפתח ולבנות במקום.
⁹ כפי שהוסבר לעיל, הדברים אכן התרחשו בסדר הזה, תחילה הקמתו ולאחר מכן תכנונו של היישוב כמון.



תרשים סביבה מתוך תכנית מס' ג/4389

ברקע התרשים ניתן לראות את הבנייה שהיתה כבר קיימת ב"מתחם המזרחי" של הכפר כמאנה

ההכרה במסגרת תכנית ג/16968, כי הבינוי הקיים ב"מתחם המזרחי" הינו חלק בלתי נפרד מהכפר כמאנה מאפשר את המשך קיומו של רצף בינוי על רכס ההר כמון. הגדרה זו מתקנת שגיאה תכנונית שנוצרה כאמור, בתכנית המתאר הקודמת של הכפר כמאנה, ג/9378, לפיה הוחלט להשאיר רצועת שטח ללא תכנון מפורט בין שני הישובים, למרות שבתי התושבים בכפר כמאנה היו קיימים לפני הקמתו של הישוב כמון. אין כל ספק לכך שהניסיון לקטוע את רצף הבינוי בין שני הישובים שנוצר עם הקמתו של הישוב כמון, על ידי יצירת שטח חיץ על חשבון תושבי הכפר כמאנה, היה מוטעה מיסודו. משרד הבינוי והשיכון, כיום תכנית ג/16968 ומוסדות התכנון במחוז צפון השכילו להתייחס לכל מרקמי המגורים הקיימים בכפר כמאנה ולהתאים את תכנית המתאר החדשה של הכפר ואזורי המגורים שבה, אל המצב הקיים בשטח.

למרות זאת, וכפי שיוסבר בהמשך, התכנית המופקדת ג/16968 מטילה מגבלות פיתוח קשות על "המתחם המזרחי", ולכן אפשרויות הבינוי המותרות בו נמוכות, ללא כל הצדקה תכנונית, ביחס ליתר חלקי התכנית. הבעיה באה לידי ביטוי בעיקר מבחינת היקף הבינוי החדש, אשר מותנה בתכנית הבנייה הקיימת היום במקום מבלי מתן אפשרות לנצל את מירב השטח, לצרכי מגורים. היבט נוסף בתכנית המופקדת שגורם למגבלות פיתוח ב"מתחם המזרחי" הינה החלוקה השרירותית למגרשי מגורים ללא התייחסות לתמונת המצב של הבינוי בשטח. נושא זה, אשר גרם לחוסר יכולת לנצל באופן מיטבי את הקרקע המיועדת למגורים, בא על פתרונו ככל הנראה, בהסתמך על החלטתה האחרונה של ועדת המשנה להתנגדויות¹⁰.

¹⁰ סעיף 5 להחלטת ועדת המשנה להתנגדויות מתאריך 29/12/2009.

2. אפשרויות הפיתוח בכפר כמאנה על פי תכנית ג/16968

א. אזורי מגורים

תוכנית ג/16968 מגדירה, כפי שצויין לעיל, קרוב ל-320 דונם לאזורי מגורים, בהם ניתן לבנות 905 יחידות דיור¹¹. התוכנית קובעת שלושה יעודי קרקע שונים למגורים: מגורים ב', מגורים ב' עם חזית מסחרית ואיזור מגורים מיוחד. לכאורה, בהתאם ל"טבלת זכויות והוראות בנייה" של התכנית¹², אין הבדלים מהותיים בהוראות הבנייה בין האיזורים, המגרשים החדשים שייקבעו לאחר אישורה של התכנית יהיו בגודל זהה של 400 מ"ר, אחוזי הבנייה הכוללים המותרים בכל האיזורים עומדים על 130%¹³, שטח התכסית המרבי עומד על 145%¹⁴ בכל אחד מן המגרשים, וגובה מבני המגורים לא יעלה על 13 מ' מעל פני הקרקע (המאפשר בנייה בגובה של שלוש קומות) ובכל מגרש ניתן לבנות עד שתי יחידות דיור¹⁵.

למרות התנאים האחידים ברוב השטחים המיועדים לאזורי המגורים בתחום התכנית, ההתכנית קובעת כי "מתחם המזרחי", הסמוך לביתו המערביים של היישוב כמון, יהיה היחיד בתחום התכנית אשר יוגדר כ"איזור מגורים מיוחד". כפי שיוסבר להלן, באזור מגורים מיוחד חלות מגבלות בנייה ייחודיות, אשר מונעות למעשה כל אפשרות של בנייה למגורים במטרה לשפר את המצב הקיים או לאפשר פתרונות דיור נוספים לאלה הקיימים כיום.

ב. איזור מגורים מיוחד

תוכנית ג/16968 קובעת כי "המתחם המזרחי" יוגדר כאזור מגורים מיוחד, בו ישנן הוראות בינוי מחמירות ביחס ליתר אזורי המגורים בתכנית. לפי הוראות אלה "לא יותר להקים מבנים חדשים, אלא רק להרחיב את המבנים הקיימים, במסגרת התכסית הקיימת"¹⁶. מכאן, שלא ניתן ליישם את מלוא הוראות התוכנית באופן שיאפשר את מיצוי פוטנציאל הבינוי שבו, בעיקר ביחס למספר יחידות הדיור המותרות בכל מגרש והאפשרות לבנייה חדשה במתחם.

כאמור, שטח "המתחם המזרחי" המיועד למגורים הינו 4,894 מ"ר, כ-1.5% מכלל שטחי המגורים בתכנית. לכאורה, ניתן לחלק את המתחם ל-12 מגרשים של כ-400 מ"ר, בהם אפשר יהיה לבנות 24 יחידות דיור. למרות זאת, בתשריט התכנית המופקדת ישנה חלוקה שרירותית של המתחם לשבעה מגרשים בגדלים שונים, בין 400 מ"ר (מגרש 704), שהוא הגודל המזערי/מירבי למגרש לפי הוראות התכנית, לבין 1,036 מ"ר (מגרש 701)¹⁷. מצד אחד חלוקה זאת אינה מתייחסת לבנייה הקיימת או לצרכים העתידיים של דיירי המתחם או לשטח המגרש המזערי והמרבי של 400 מ"ר המחייב את כל אזורי המגורים. מצד שני, הוראות

¹¹ מספר יחידות הדיור המותרות בתחום התכנית הינו בהתאם לסעיף 2.3 בהוראות התכנית. היות וקיימות סתירות ואי ההתאמות ביחס לשטחים של יעודי הקרקע השונים, ייתכן כי גם מספר יחידות הדיור הכולל אינו נכון.

¹² סעיף 5 להוראות תוכנית ג/16968.

¹³ למעט באיזור מגורים ב' עם חזית מסחרית שם נוספו למסחר עוד 34% זכויות בנייה.

¹⁴ למעט באיזור מגורים ב' עם חזית מסחרית שם שטח תכסית מרבי עומד על 50%.

¹⁵ למעט במגרש מספר 660 שם ניתן לבנות 3 יחידות דיור.

¹⁶ סעיף 1.4.3.1 ד' להוראות תוכנית ג/16968 וגם סעיף 5. "טבלת זכויות והוראות בנייה", הערה מס' 3.

¹⁷ פירוט גודל המגרשים ניתן למצוא בטבלאות האיזון המצורפות לתכנית המופקדת.

התכנית קובעת כי באזור מגורים מיוחד ניתן לבנות 14 יחידות דיור בלבד¹⁸, שהן שתי יחידות למגרש כמו ביתר חלקי התכנית, ללא שינוי בתכנית הבנייה הקיימת.

בשל המגבלה לבנות אך ורק שתי יחידות דיור בכל מגרש, למרות שהוגדרו שני מגרשים שגודלם מעל 250% מגודלו של מגרש מזער/מרב, אין כל אפשרות לנצל את כל שטח המתחם לטובת בנייה למגורים עבור משקי הבית שיתווספו למתחם בשנים הקרובות. יתרה מכך, בשל המגבלה לבנות בהתאם לתכנית הקיימת בכל מגרש, לא ניתן יהיה כלל לנצל את מירב השטח העומד לרשות דיירי המתחם לצורך שיפור תנאי המגורים הקיימים באותם מקרים בהם היקף הבנייה הקיימת אינה עונה לצרכים הבסיסיים של משקי הבית הקיימים. הוראות הבינוי באזור מגורים מיוחד מונעת בפועל כל אפשרות לנצל את מלוא זכויות הבנייה שתוכנית ג/16968 מעניקה בעצמה.

"המתחם המזרחי" צמוד לאזורי מגורים אחרים של הכפר כמאנה והישוב כמון, ואף יש בו בנייה קיימת מזה שנים רבות כפי שהוצג לעיל. לכן, לא ברור מה הרציונל התכנוני הטמון בהגבלות שתוכנית ג/16968 קובעת באשר לאפשרויות הבנייה והפיתוח במקום זה. ככלל, מניעת הקמתם של מבנים חדשים ושל הגדלת שטח התכנית עשויות להיות החלטה תכנונית ראויה בשטחים שבהם קיימת רגישות נופית או סביבתית מיוחדת, או אשר נמצאים בריחוק רב משאר השטח הבנוי או המיועד לבנייה ביישוב. לפי הבנתנו המקצועית, אין זה המקרה כאן ולא מצאנו הצדקה תכנונית להגבלות האמורות.

יתרה מכך, אם יבקש בעל קרקע שביתו נמצא באזור מגורים מיוחד לבנות מבנה חדש תחת מבנה קיים ישן על פי הוראות התכנית, ובהתייחס להגבלה שאינה מאפשרת שינוי בתכנית הקיימת בעת הקמת בניה חדשה, הוא עשוי למצוא את עצמו בשטח תכנית קטן מזה שהיה לו קודם לכן. ניתן להדגים זאת במגרש מספר 707, בו השטח הבנוי נמצא בקו בניין 0 עם מגרש 706 הסמוך, ובקו בניין הקרוב ל-0 עם דרך מספר 5 בה קו הבניין הוא 5 מ' לכל צד. כאשר דיירי המגרש 707 יבקשו לבנות על פי הוראות תכנית ג/16968 הם לא יוכלו לשמר את התכנית הקיימת אלא יהיו חייבים לסגת ממנה לפחות בשתיים מחזיתות המגרש. הדבר תקף עבור חמישה מבין שבעת המגרשים באזור מגורים מיוחד¹⁹.

זאת, בניגוד לתשובתו של יוסף ברון, הממונה על מחוז הצפון במשרד הפנים, בדחייתו את הבקשה לקבלת רשות ערר על החלטתה של ועדת המשנה להתנגדויות. מר ברון טוען כי ניתן לבנות באזור מגורים מיוחד 20 יחידות דיור בשטח של 290 מ"ר כל אחת²⁰. לא ניתן להבין על סמך מה ניתנה תשובה זו והיא אינה עולה מאף אחד מהמסמכים הנוגעים לתכנית ג/16968.

ג. מתחמים לאיחוד וחלוקה

התוכנית המופקדת לכפר כמאנה, מתנה מתן היתרי בנייה בכל ייעודי המגורים וכן בייעודי קרקע של מבנים ומוסדות ציבור ומסחר, באישור תוכנית לאיחוד וחלוקה ובאישור תוכנית בינוי²¹. בתשרי התוכנית מסומנת אמנם חלוקה למגרשים ברוב השטח המיועד לבנייה פרטית או ציבורית, אבל למרות זאת הוראות

¹⁸ ראה סעיף 2.3 להוראות תוכנית ג/16968.

¹⁹ זאת אף בהתייחס להוראות התכנית בסעיף 6.14, וכן לסעיף 5 הערת שוליים 7 בטבלת זכויות והוראות בנייה, מאחר ולא ניתן להבטיח את הסכמת מי מהשכנים לבנייה בקו בניין 0.

²⁰ סעיף 4 בתשובה לעו"ד עבלה סועד לבקשת ערר שניתנה בתאריך 16/06/2010.

²¹ סעיפים 6.1 א' ו-6.19 ב' להוראות תוכנית ג/16968.

התכנית מתננות את מתן היתרי הבנייה באישור תוכנית איחוד וחלוקה וקובעות בנוסף, כי ניתן לבצע חלוקה נוספת למגרשי בנייה, לפי הוראות התוכנית, בכל הנוגע לגודל מגרש מינימלי²².

על פי הוראות התכנית המופקדת, בטבלת זכויות והוראות בנייה נקבע כי גודל מגרש מזערי/מרבי יהיה 400 מ"ר, לפיכך מגרשי המגורים כולם צריכים להיות בשטח של 400 מ"ר - לא פחות ולא יותר²³. למרות זאת, בתשרי התוכנית מופיעים מספר רב של מגרשים בגדלים שונים, חלק מהם אף מעל דונם, מצב אשר מהווה סתירה פנימית בין הוראות התכנית לתשריט. גם חלוקה נוספת של המגרשים הגדולים למגרשים בני 400 מ"ר אינה מהווה פתרון לבעיה של חוסר יכולת לנצל באופן מיטבי את השטח המיועד למגורים, מאחר ולפי הוראות התכנית המופקדת לא ניתן להגדיל את מספר יחידות הדיור במגרש האם, כפי שמשמע מהחלטת ועדת המשנה להתנגדויות²⁴. כמו כן, העובדה כי התכנית המופקדת קובעת חלקות חדשות השייכות למספר רב של בעלים, מצמצמת את הסיכויים ליישם את התכנית בהצלחה, ומייצרת מצב בעייתי הדוחק את רגלי התושבים בכפר כמאנה להתגורר ולהתפתח בעיקר בשטחים הבנויים. לכן, מן הראוי כי יתאפשר ניצול מירבי לצרכי מגורים בסביבה של השטחים הבנויים.

מטרתן של תכניות מתאר של כל ישוב הינה להסדיר את אפשרויות הפיתוח בו, תוך מתן מענה בראש ובראשונה לצרכי המגורים של כל מי שמתגוררים בו. הגבלות הפיתוח שנוצרות בכל שטחי המגורים שבתכנית, ובכלל זה "מתחם המזרחי", אינן ראויות ואינן מייצרות אפשרויות פיתוח הנחוצות על פי צרכיהם של התושבים.

ד. השוואת אפשרויות הפיתוח עם הישוב כמון

למרות ששני היישובים כמאנה וכמון הינם צמודי דופן אחד לשני, אופיים התכנוני שונה מאוד. שתי התוכניות הראשונות לישוב כמון מתאפיינות על ידי מגרשי מגורים בשטח של כשני דונם עם תכנית בנייה נמוכה של 10% עד 30% בלבד²⁵. לעומת זאת, שטח מגרשי המגורים בכפר כמאנה עומד על 400 מ"ר עם תכנית גבוהה באופן משמעותי של 42% עד 50%. הבדל משמעותי נוסף בין התוכניות לכמון והתוכניות לכמאנה הוא אחוזי הבנייה המותרים בכל מגרש המיועד למגורים: בין 20% בתכניות הראשונות ל-42% בתכניות האחרונה לישוב כמון, לעומת 130% עד 150%-164% בהתאם לשתי התוכניות של הכפר כמאנה.

גם ביחס לגובה הבנייה המותרת למגורים ישנו הבדל רב: התוכניות של הישוב כמון מאפשרות בנייה למגורים בגובה מירבי של שתי קומות ו-7.5 מ' מעל מפלס הקרקע. בתוכניות של הכפר כמאנה גובה הבנייה המותר למגורים הוא עד ארבע קומות, כאשר שלוש מהן הן מעל מפלס הקרקע ועד לגובה של 13 מ'. הצפיפות המוצעת לדונם נטו למגורים בתוכנית המופקדת לכפר כמאנה הינה פי 2.4 בקירוב מאשר הצפיפות לדונם נטו למגורים בתוכנית התקפה האחרונה, ג/במ/217, של הישוב כמון; ואילו הצפיפות לדונם ברוטו גבוהה בכ-48%. כמו כן, כלל השטחים המיועדים לפיתוח למגורים מתוך תכנית המתאר של הכפר כמאנה קטנים באופן משמעותי מהשטחים המיועדים למגורים מתוך תכנית המתאר של הישוב כמון²⁶.

²² סעיף 6.10 להוראות תוכנית ג/16968.

²³ כך עולה גם מהחלטת ועדת המשנה להתנגדויות מתאריך 29/12/2009, סעיף 2.ג.

²⁴ סעיף 2.ד' בהחלטת ועדת המשנה להתנגדויות מתאריך 29/12/2009.

²⁵ שטח התכנית לא מופיע במסמכי התוכניות (ג/3859, ג/4389) וחושב על ידי חלוקת שטח הבנייה המותר במגרש במספר הקומות וחלוקת התוצאה שהתקבלה בשטח המגרש המזערי.

²⁶ כ-32% משטח התכנית מיועד למגורים בשתי תכניות המתאר של הכפר כמאנה (ג/9378, ג/16968) לעומת תכניות המתאר של הישוב כמון המגדירות בין 40% (תכנית ג/3859) ל-47% (תכנית ג/4389) משטחה למגורים.

מאפיינים אלה של הוראות הפיתוח והבינוי יוצרים סביבה כפרית, המתאפיינת בצפיפות נמוכה ובבנייה נמוכה בישוב כמון, לעומת בנייה עירונית למחצה המאופיינת בתכסית גבוהה ובגובה בנייה רב יותר בכפר כמאנה. ההפך ממה שניתן היה לצפות על סמך אופי האוכלוסייה בכל אחד משני הישובים.

ה. החלטת ועדת ההתנגדויות

הטענות בעניין חוסר יכולת לנצל באופן מיטבי את כלל הקרקעות שנועדו למגורים, הן מבחינת גודל המגרשים, והן מבחינת מספר יחידות הדיור המותרות בהם, הועלה במרבית ההתנגדויות שהוגשו על ידי תושבי הכפר כמאנה לתכנית ג/16968. כתוצאה מכך, ועדת המשנה להתנגדויות החליטה בתאריך 29/12/2009 להורות על תיקונה של התכנית בטרם אישורה.

בהחלטה זאת נקבע כי אזורי המגורים בתחום התכנית יחולקו לשת קבוצות בהתאם לאופי הבעלות על הקרקע. הכוונה היא שבקרקעות שבבעלות פרטית ניתן יהיה לבנות עד 4 יחידות דיור לדונם לאחר עריכה ואישור של תכנית לאיחוד וחלוקה של מתחמים גדולים בין הבעלים השונים, ואילו בקרקעות שבחזקת מינהל מקרקעי ישראל ניתן יהיה לבנות בצפיפות נמוכה יותר של 2.5 יחידות לדונם במגרשים של כ-400 מ"ר אשר ייקבעו כבר במסגרת תכנית ג/16968.²⁷ כל בנייה חדשה תהיה מותנית בהשלמת הליך של איחוד וחלוקה למגרשים שניתן להקצות לבעלים פרטים או לשיווק למי שהינו חסר קרקע. באופן כללי, וכפי שנאמר בהחלטת הוועדה עצמה²⁸, יש בכך כדי לתת מענה למרבית ההתנגדויות שהוגשו לתכנית ג/16968 על ידי תושבי כמאנה, אם כי נוצר הצורך בהליך תכנוני נוסף של איחוד וחלוקה חדשה בטרם ניתן לבקש היתר בנייה בקרקעות שבבעלות פרטית.

אך למרות התיקונים המוצעים בהוראות התכנית, אין בהחלטת ועדת ההתנגדויות התייחסות מפורטת בעניין ההפלייה לרעה שמייצרות הוראות התכנית כלפי הדיירים של "המתחם המזרחי" כפי שנאמר לעיל. החלטת ועדת ההתנגדויות הינה כללית ואינה מתייחסת בצורה מפורטת למגבלות הפיתוח הייחודיות שהתכנית מטילה על "המתחם המזרחי" בכל הקשור לאופן חלוקת המגרשים ולתכסית הבנייה. גם תשובתו של מר ברון מתאריך 16/06/2010 אינה ברורה בעניין זה.

מכאן שעדיין נגרמת פגיעה בזכות הבסיסית לקורת גג של כל בני המשפחה המורחבת המתגוררים "במתחם המזרחי", אשר מעוניינים להמשיך להתגורר בו. ישנה גם הפליה לרעה בזכויות הקניין של אותם תושבים באופן לא מוצדק מבחינה תכנונית ביחס ליתר תושבי הישוב כמאנה.

²⁷ סעיפים 5.5 ו-5.5 ג' בהחלטת ועדת המשנה להתנגדויות מתאריך 29/12/2009.

²⁸ סעיף 6 בהחלטת ועדת המשנה להתנגדויות מתאריך 29/12/2009.

סיכום והמלצות

כבר מראשיתה, הסדרתו התכנונית של הכפר כמאנה מלמדת על מדיניות שמטרתה לצמצם ככל האפשר את השטח המיועד לפיתוח עבור תושביו. גם הקמתם של הישובים כמון ומכמנים, אשר עוטפים את הכפר כמאנה ממערב, מזרח וצפון, מצביע על מדיניות של הגבלת אפשרויות פיתוח וצמצום המרחב העומד לרשות תושבי הכפר. באותו אופן נראה כי הגדרת "המתחם המזרחי" כאזור מגורים מיוחד עם מגבלות פיתוח קשות, קשור להתנגדות של תושבי כמון ואולי אף לעתירה שהוגשה על ידיהם בשנת 2006²⁹, אשר נמחקה על ידי העותרים עצמם בתחילת שנת 2010. בדיון בהתנגדות של תושבי כמון נטען על ידי בא כוחם כי מתווה התוכנית של כמאנה מונע את ההתפתחות של הישוב כמון כך שאין יותר אפשרויות פיתוח עבור היישוב. טענה תמוהה כשלעצמה היות והישוב כמון, אשר נוסד על הר כמון בשלב מאוחר יותר מהכפר כמאנה, לא היה יכול מלכתחילה להמשיך ולהתפתח לכיוון מערב על רכס ההר. נוצר הרושם כאילו במהלך הכנת התכנית עבור הכפר כמאנה ועד התושבים של היישוב כמון היה מעורב יותר מתושבי כמאנה עצמם.

הטענה העולה מתשובתו של יוסף ברון, הממונה על מחוז הצפון במשרד הפנים, כי ה"המתחם המזרחי" הוגדר כאיזור מגורים מיוחד בו אפשרויות הפיתוח מוגבלות, נוצר בכדי לאפשר, כדבריו, "... מעבר הדרגתי בין אופיו של הישוב כמון, לבין זה של הכמאנה באזור רגיש-סביבתי זה"³⁰, הינה טענה תמוהה. אופי הבנייה של הישוב כמון על הרכס הסמוך לבתי הכפר כמאנה מתאפיין בצפיפות ובתכסית נמוכים כמו גם בבנייה נמוכה יחסית של שתי קומות עד לגובה של 7.5 מ'. ההגבלה שנוצרה באיזור מגורים מיוחד נובעת הן מחוסר היכולת לשנות את התכסית הקיימת וכן מהחלוקה של כל השטח ל-7 מגרשים בלבד שרובם המכריע גדולים בהרבה מ-400 מ"ר, המוגדרים כשטח מגרש מזערי למרות שניתן היה לחלק אותו ל 12 מגרשים. הוראות הבינוי באיזור מגורים מיוחד, המאפשרות בנייה של 3 קומות מעל קומת כניסה, במבנים שעשויים להגיע ל-13 מ', הגבוהים כמעט בכפול מאלה שמעבר לגדר ביישוב כמון, אינן עולות בקנה אחד עם הרציונאל התכנוני המשתמע מתשובתו של מר ברון.

יתרה מזאת, אי מתן אפשרות לשנות את התכסית הקיימת באיזור מגורים מיוחד, אינה החלטה תכנונית מובהקת הנוגעת לפיתוח ולהסדרת הבנייה הקיימת. בנייה זו, שנבנתה ללא תכנון מסודר, ללא האישורים של הרשויות ותחת אילוצים רבים החל מחומרי הבנייה ועד החיבור לתשתיות, אינה ראויה בהכרח להיוותר על כנה מבחינת התכסית שלה, וייתכן ואף אינה הולמת את אופיה של התכנית המופקדת. חוסר הבהירות בהחלטת ועדת ההתנגדויות ובתשובתו של מר ברון ביחס להצעת התושבים, המנסה לעמוד בהוראות התכנית, של חלוקת "המתחם המזרחי" למספר מירבי של מגרשים בני כ-400 מ"ר כל אחד בהתאם לתשריט שדיירי המתחם העבירו לידי צוותי התכנון ואשר הוצגה על ידם בעת הדיון בהתנגדויות, אינם מובנים ואינם עולים בקנה אחד עם ההצהרה כי התכנית נעשתה בשיתוף עם הציבור.

למיטב הבנתנו, אין מניעה תכנונית, נופית או סביבתית כדי לאפשר מאפיינים פיתוח זהים ב"מתחם המזרחי" כמו ביתר חלקי הכפר כמאנה. מאפיינים אלה כוללים חלוקה למגרשים בגודל של כ-400 מ"ר ומתן זכויות בנייה שתאפשרנה הקמת בתים חדשים ותוספות בינוי במבנים הקיימים בהתאם להנחיות שנקבעו בהחלטת ועדת ההתנגדויות מתאריך 29/12/2009. דברים אלה נכונים במיוחד לנוכח העובדה כי

²⁹ ראה בג"צ 6176/06.

³⁰ סעיף 2 בתשובה לעו"ד עבלה סועד לבקשת ערר שניתנה בתאריך 16 ביוני 2010.

המגרשים הסמוכים למתחם הנמצאים מעבר לדרך מס' 5, המהווים את הרצף הבנוי הקיים של הכפר כמאנה ואף בהם קיימים מבנים, כמו למשל מגרשים 610 עד 612 אשר הוגדרו כ-אזור מגורים ב' במסגרת התכנית המופקדת ואין ספק לכך שהחלטת ועדת ההתנגדויות חלה עליהם.

הסדרתו התכנונית הראויה של "המתחם המזרחי" עדיין לא הושלמה, תכנית ג/16968 מטילה מגבלות פיתוח על "המתחם המזרחי", כך שלמעשה לא ניתן לבנות במקום בנייה חדשה. חלוקה יותר נכונה של המתחם, בהתאם להנחיות שנקבעו בהחלטת ועדת ההתנגדויות, יכולה לאפשר יצירתן של 12 מגרשים אחידים יותר בגודל של כ-400 מ"ר, כך שהשטח ינוצל באופן מיטבי לטובת מגורים, כפי נקבע ביעודי הקרקע של התכנית. דיירי "המתחם המזרחי" כבר הסכימו ביניהם על אופן חלוקת הקרקע בתוך המתחם למספר מירבי של מגרשים בכדי לאפשר פתרון מגורים סביר עבור כל אחד מהם ולכן אין כל סיבה תכנונית לדחות את הצעתם וליישם אותה במסגרת התכנית המופקדת.

יש לזכור, כפי שנאמר לעיל, כי דיירי המתחם הינם הבעלים רק של חלק מהשטח ואילו היתרה נמצאת בחזקתו של מינהל מקרקעי ישראל. בשל חוסר בהירות שהיתה קיימת עד לשנת 1988 ביחס לגבול בין הבעלויות, הקימו חלק מהדיירים את בתיהם מעבר לשטח שבבעלותם, בעיקר בתחום המגרשים 706 ו-707 שבתכנית המופקדת. היות ולדיירי המתחם ישנם קרקעות נוספות רשומות על שמם בתחום התכנית, הם מבקשים כי התכנית תתייחס לבקשתם לקיים הליך של חילופי מקרקעין עם המינהל, על מנת לאפשר לכל בני המשפחה המורחבת להמשיך להתגורר ביחד באותו מתחם. הליך זה יתרום ליצירת חלוקה שיוויונית יותר של הקרקע בין בני המשפחה תוך מניעת הפלייה שרירותית ביניהם על רקע המיקום בו בנו את בתיהם, וגם יחסוך מחלקם הצורך לעקור מבתיהם למקום אחר, אפילו בתוך המתחם עצמו. יש לציין כי הפתרון לרכישת מגרש מידי המינהל אינו ישים מבחינתם מכיוון שכל רכושם הוא הקרקע שבבעלותם, ולכן האפשרות לרכוש מגרש כרוכה במכירת מגרש אחר שברשותם. הליך של חילופי מקרקעין בא במקומו של תהליך של מכירה לגורם שלישי ורכישה מידי המינהל.

הצעה זאת אף משתלבת עם החלטתה של ועדת ההתנגדויות מתאריך 29/12/2009 לחלק את אזורי המגורים שבתכנית בהתאם לאופי הבעלות על הקרקע. מן הראוי כי תנוצל ההזדמנות שנוצרה כעת, בשלב של עריכת השינויים בתכנית ג/16968 בטרם יינתן לה תוקף חוקי.