

ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה

הנדון: החלטה בעניין מספר מס תכנית: 633-0415778 – "חוף אשקלון

שימושים לא חקלאיים בחלקות א' במושבים (פל"ח)"

מצ"ב פרסום החלטה בערר 84/21, 9/22

הערר נדון, בהיוועדות חזותית, ביום י' סיון תשפ"ב (09.06.2022).

1. להלן חברי הוועדה:

גב' מגי ברטן, נציגת מנכ"ל מינהל התכנון.
גב' שולמית גרטל, מ"מ נציגת שר הבינוי והשיכון.
מר רם אלמוג, מ"מ נציגת השרה להגנת הסביבה.
מר מורן בראון, מ"מ נציג שר המשפטים (יו"ר).

2. חברי הוועדה שנעדרו בישיבה:

מר אחמד דבאח, ראש העיר דיר אל אסד, נציג שלטון מקומי.
מר מרדכי מיכאל אלפר, מ"מ ראש העיר חיפה, נציג שלטון מקומי.

בכבוד רב,

שולמית גרטל

מרכזת ועדת המשנה לעררים
אגף מוסדות תכנון ארציים

אגף מוסדות תכנון ארציים:

בית השנהב – אגף C בית הדפוס 12, גבעת שאול ירושלים 9548315 טלפון: 074-7578127 מזכירות: 074-7578137/8

אתר אינטרנט: www.iplan.gov.il/moatza דואר אלקטרוני: arr@iplan.gov.il

המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ועדת המשנה לעררים

ערר 84/21

ערר 9/22

מועצה אזורית חוף אשקלון

ע"י ב"כ עוה"ד נחמה נצר וע"י ראש המועצה מר איתמר רביבו

ערר 84/21

1. ניר ישראל – מושב עובדים של העובד הציוני להתיישבות שיתופית בע"מ
2. הודיה – מושב עובדים להתיישבות שיתופית בע"מ
3. גיאה – מושב עובדים להתיישבות שיתופית בע"מ

ע"י ב"כ עוה"ד אלי וילצ'יק ואח'
כהן, וילצ'יק ושות', עורכי דין

ערר 9/22

ה ע ו ר ר י ם

- נגד -

הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז דרום

ע"י ב"כ עוה"ד ניר שטרן, יועמ"ש הוועדה המחוזית ונציגי לשכת
התכנון המחוזית

ה מ ש י ב ה

הדיון התקיים ביום 09.06.2022 בהיוועדות חזותית לפני ועדת המשנה לעררים:
גב' מגי ברטן, גב' שולמית גרטל, מר רם אלמוג ועו"ד מורן בראון (יו"ר)

החלטה

1. לפנינו עררים שהוגש בעניין החלטתה של הוועדה המחוזית דרום מיום 22.11.2021 בתכנית 633-0415778 "חוף אשקלון שימושים לא חקלאיים בחלקות א' במושבים (פל"ח)" (להלן: **התכנית**).
2. ערר 84/21 הוגש מטעם המועצה האזורית חוף אשקלון (להלן גם: **המועצה האזורית** או **העוררת**) בזכות, ועל יסוד סעיף 110(א)(1)(ב) לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965 (להלן: **החוק**). ערר 9/22

הוגש ברשות, על-ידי שלושה מושבים הממוקמים בשטחי המועצה האזורית – מושב ניר ישראל, מושב הודיה ומושב גיא (להלן ביחד גם: **המושבים**) – וזאת על יסוד סעיף 110(א)(2)(ב) לחוק, ולאחר שניתנה להם רשותו של יו"ר הוועדה המחוזית לערור.

3. העררים מעלים לדיון סוגיה הנוגעת לשימושי "פעילות לא חקלאית" (פל"ח) בנחלות חקלאיות במושבים בתחום המועצה ובאופן ממוקד בשלושת המושבים העוררים וזאת אגב 'תכנית פל"ח מועצתית'. העוררים כולם סבורים כי החלטת הוועדה המחוזית לדחות את בקשתה של המועצה להוספת שימושי "אחסנה" לתכנית, ואת בקשתם של המושבים לכלול שימוש זה וכן שימוש של "תעשייה חקלאית זעירה ומלאכה ותעשייה זעירה" אינה סבירה, משלל נימוקים.
4. נקדים מסקנה לדיון ונציין כי לאחר שעיינו במכלול החומר שהוגש לנו במסגרת העררים ותשובת הוועדה המחוזית, ולאחר שמיעת הצדדים בדיון בעל-פה, הגענו **פה אחד** לכלל מסקנה כי דין שני העררים – **להידחות**. להלן נפרט את הנימוקים לכך.

התכנית והסוגיה העולה לדיון

5. מטרתה של התכנית (סעיף 2.1 להוראות) היא "קביעת שימושים ותוספת זכויות בנייה לפעילות לא חקלאית (פל"ח) בחלקות א' בנחלות בתשעה מושבים במועצה האזורית חוף אשקלון". התכנית הוגשה על-ידי העוררת, המועצה האזורית חוף אשקלון, ובהתאם לדברי ההסבר שלה "נועדה להרחיב את אפשרויות התעסוקה בתחום כ-800 נחלות בתשעה מושבים בתחום מועצה אזורית חוף אשקלון: בית שקמה, ברכיה, גיא, הודיה, כוכב מיכאל, משען, ניר ישראל, נתיב העשרה וחלץ לתושבים שאינם מוצאים את עיקר פרנסתם מייצור חקלאי, זאת באמצעות יצירת תשתית סטטוטורית להוספת שימושים במשק המשפחתי בתחום חלקות א' בנחלות, המבוססים על הפעילות החקלאית היצרנית המתקיימת בנחלות, ונמצאים בזיקה ישירה אליה, או המשתלבים בה". בהמשך נרשם בדברי ההסבר כי "התכנית נשענת על מסמך מדיניות של הוועדה המחוזית מחוז דרום מ-2015, בנוגע לפעילות לא חקלאית בחלקות א' בנחלות המושבים, ומתבססת על ניסיון מצטבר במושבים אחרים במרחב הכפרי, בו יושמו תכניות דומות, על רקע החלטות המועצה הארצית (מ-24.10.1995 ומ-12.3.1996) לאמץ את מדיניות הממשלה מאותה תקופה בנושא פעילות לא-חקלאית בחלקות א' במושבי עובדים ובכפרים שיתופיים". יש לציין שמדובר בתכנית, בדומה לתכניות פל"ח אחרות, שמאפשרת ככלל תוספת שימושים בהיקף של עד 500 מ"ר בחלקת המגורים והשטח החקלאי הצמוד לה בחלקות א' בנחלות חקלאיות במושבים, לתמהיל שימושי פל"ח שצוינו במסגרת התכנית.
6. בהתאם לאתר התכנית, היא התקבלה בלשכת התכנון דרום ביום 26.12.2016 ועברה בדיקת תנאי סף ביום 21.02.2017. ביום 24.02.2017 נדונה התכנית בפני מליאת הוועדה המחוזית דרום להפקדה. יש לציין כי במסגרת החלטת ההפקדה החליטה הוועדה על צירוף שני המושבים הנוספים במועצה האזורית – מבקיעים וחלץ – לתחומי התכנית וקבעה עבורן הוראות מיוחדות בשל מבנה הנחלות המאפיין אותם. במסגרת דיון זה פירטה הוועדה המחוזית כי התכנית מלווה במסמך רקע הבורח את ההשלכות הישירות של הפל"ח על כל אחד מהמושבים בתחום התכנית לרבות ההשלכות על

התחבורה והתשתיות בישוב, וכן את ההשפעות ביחס לעיר הסמוכה, אשקלון. בנוסף צוין כי נערך סקר שימושים של כלל הפעילויות בחלקות א' בנחלות תוך פירוט מיקומן, היקפן ומידת התאמתן למסמך המדיניות. עוד צוין כי הוראות התכנית, בסעיף 7.1, קובעות 'שלביות ביצוע' לפיה לאחר מימוש 30% מהזכויות לפליח בכל מושב תעביר הוועדה המקומית לוועדה המחוזית דיווח בדבר השימושים שאושרו והשפעתם מבחינת תחבורה, תשתיות, היבטים סביבתיים ועוד. עוד פורט במסגרת פרוטוקול דיון ההפקדה, באשר לשימוש המבוקש לאחסנה, כך: "התכנית מציעה במסגרת שימושי הפל"ח שימוש לאחסנה ואריזה בהיקף של עד 200 מ"ר בכל אחת מהנחלות. על פי סעיף 5.3 למסמך המדיניות, נקבע כי לוועדה המחוזית ישנה הסמכות לשקול במקרים חריגים ובישובים מסוימים לאפשר את השימוש כאמור, וזאת בתנאי שהתכנית בחנה את השפעת השימוש על אזורי התעסוקה הן בתחום המועצה והן בערים הסמוכות וזאת תוך שמירה אופיו הכפרי חקלאי של הישוב. בתחום המועצה קיימות תכניות מאושרות במושבים ברכיה, משען ונתיב העשרה בהם קיימים שטחים מאושרים לתעסוקה המאפשרים שימוש לאחסנה בהיקפים שונים. מושבים אלו וכן המושבים בית שקמה וגיא, נמצאים בסמיכות רבה לאותם מוקדי תעסוקה ישוביים ולאזורי התעסוקה של העיר אשקלון. בהתייחס למושב כוכב מיכאל, נראה כי מדובר במושב המרוחק פיזית ממוקדי התעסוקה המועצתיים והן מהעיר אשקלון. עוד יודגש כי בתחום המועצה, בסמיכות יחסית למושבים הכלולים בתכנית זו, מאושרת תכנית לאזור תעשייה מבקיעים אשר מאפשרת, בין היתר, שימושים לאחסנה בהיקפים גדולים מאוד".

7. ואכן, כבר במסגרת דיון ההפקדה התחדדה המחלוקת בין מגישת התכנית והוועדה המחוזית בכל הנוגע לשימוש האחסנה שנכלל במסגרת התכנית שהוגשה לוועדה (ראוי לציין ששימוש של "תעשייה ומלאכה זעירה" כפי שדורשים המושבים לא נכלל למיטב הידיעה במסמך שהוגש לוועדה המחוזית וגם לא פורט כזה במסגרת פרוטוקול דיון ההפקדה). מתכנן המחוז ציין, בין היתר, כך: "מבין שימושי הפל"ח, השימוש לאחסנה הינו שימוש חריג אצלנו במחוז והוא נשקל בקפידה פר מועצה. יתרת השימושים, בהתאמה למסמך המדיניות, הנם שימושים טריוויאליים ומקובלים [...] כאן מבוקשים מחסנים לאחסון טלוויזיות או חומרים כאלה ואחרים. מבוקשים מחסנים מסחריים. [...] נושא השימוש לאחסנה הוא שימוש רגיש יותר עלול להתחרות בעיר וגם המופע הפיזי שלו הוא שאלה ויזואלית שצריך לקבל החלטה עליו". עורך התכנית השיב כך: "אנו מדברים על אחסנה בהיקף של 200 מ"ר. מידתי ביותר. לא 400 ולא 500 מ"ר כפי שאושר במקומות רבים בארץ בתכניות דומות. נכון שמיד קופצת הקרבה לעיר אשקלון אבל בסוף, הכל שאלה של מידתיות. חשוב לנו מאוד שתאפשרו את השימוש לאחסנה בהיקף המבוקש. [...] מלכתחילה צמצמנו את הגודל וההיקף של האחסנה ל-200 מ"ר מאחר וזה סביר ויכול לשרת את בעלי הנחלות. יש הגבלות שהגדרנו בתכנית ומאוד נשמח אם תאשרו את זה".

8. בסופו של יום, הוועדה המחוזית החליטה להפקיד את התכנית, אך במסגרת סעיף 5 להחלטת ההפקדה דחתה הוועדה המחוזית את שימוש האחסנה תוך שציינה כך: "בהתאם לסעיף 5.3 למסמך מדיניות הוועדה המחוזית לפעילות לא-חקלאית בדבר מתן אפשרות לשימוש של אחסנה ואריזה קבע מסמך המדיניות כי שימוש זה יותר באופן מצומצם וחריג, כאשר לא צפויה תחרות עם אזורי תעסוקה עירוניים סמוכים. במקרה זה מבוקשות זכויות לאחסנה בהיקף של 200 מ"ר. לאחר ששמעה הוועדה כי בתחום המועצה קיימים מספר מוקדים לאזורי תעסוקה בהם מותרים שימושים לאחסנה, לרבות אזור התעשייה הסמוך למושב מבקיעים בו טרם מומשו זכויות הבנייה שבו וכן לאור קרבת

רוב המושבים לאזורי התעסוקה בעיר אשקלון, סבורה הוועדה, כי נכון יהיה לחזק את המוקדים התעסוקתיים כאמור ולא להוציא את השימושים הנ"ל מתחומם. עוד מצינת הוועדה, כי שימושים אלו, עלולים לייצר תנועות תחבורתיות אינטנסיביות של כלי רכב כבדים העלולים לפגוע באופים הכפרי של המושבים. יודגש כי מרבית מושבי המועצה, נמצאים בסמיכות רבה מאד לעיר אשקלון, אשר, בה גם כן קיימים שטחים וזכויות נרחבות לאחסנה אשר טרם מומשו ולא נכון יהיה לייצר מוקדי משיכה נוספים אשר יקשו על פיתוח התעסוקות בעיר ואף במועצה. לאור זאת, מחליטה הוועדה שלא להתיר שימוש לאחסנה ואריזה למטרות שאינן חקלאיות. מובהר בזאת כי אחסנת תוצרת חקלאית מותרת במסגרת הפעילות החקלאית בנחלה".

9. ביום 19.10.2020 נדונה התכנית בוועדת המשנה הסטטוטורית למיון תכניות ("הוועדה הממיינת") של הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (הוולקחש"פ) שליד המועצה הארצית. הוועדה הממיינת החליטה כי התכנית אינה טעונה אישור מליאת הוולקחש"פ והסבירה זאת כך: "תכנית המאפשרת שימושי פל"ח בנחלות במושבי מועצה אזורית חוף אשקלון ההולמת באופן מלא את מסמך המדיניות של ועדה מחוזית דרום מיום 22.06.2015, כשבנוסף לכך התכנית מגבילה שימושי אחסנה ואריזה למטרות חקלאיות בלבד וקובעת שלביות ביצוע המבטיחה תוספת שימושי פל"ח בשלבים תוך בחינת השפעתם על היישובים בין שלב לשלב. לפיכך אין בתכנית פגיעה מהותית בשטחים הפתוחים ובתפקוד החקלאי של היישובים".

10. התכנית פורסמה אפוא להפקדה ברשומות ביום 18.07.2021. לתכנית המופקדת הוגשו 6 התנגדויות. התנגדות המועצה האזורית הוגשה כהתנגדות עצמית בעיקר בסוגיית שימוש האחסנה וכך גם הוגשו התנגדויות המושבים. דיון בהתנגדויות התקיים לפני ועדת המשנה להתנגדויות ביום 22.11.2021. במסגרת הדיון נדונה בהרחבה סוגיית השימוש לאחסנה כפי שהתבקש בהתנגדויות (ראו הרחבה להלן). בסופו של יום החליטה ועדת המשנה להתנגדויות לאשר את התכנית בכפוף לכמה תיקונים, ובאשר להתנגדויות הנוגעות להוספת שימושי אחסנה קבעה כך: "לטענה כי תכנית הפל"ח כפי שמוצעת כעת הנה תכנית מצומצמת אשר מחטיאה את מטרתה העיקרית כתכנית שתפקידה לתת מענה לדרישות התושבים בשל העובדה שהושמטו או לא נכללו בה שימושים עבור אחסנה, תעשייה חקלאית זעירה, מלאכה ותעשייה זעירה, הוועדה מחליטה לדחות את ההתנגדות. בפתח הדברים, מבהירה הוועדה כי השימושים שהוזכרו בטענה לא "הושמטו" בטעות מרשימת השימושים שהותרה במסגרת התכנית נשוא הדיון. השימושים שגובשו והותרו במסגרתה הותוו לאחר בחינה תכנונית מקיפה בה התאמתם של שימושים אלו למרחב ולמושבים עצמם נבחנה והכל בהתאם למסמך המדיניות לפעילות לא חקלאית (פל"ח) של הוועדה המחוזית דרום 2015, אשר גם אושר בוולנת"ע. [...] כפי שבא לידי ביטוי באופן מפורט ונרחב בהחלטת הוועדה המחוזית [...] בדיון להפקדת התכנית, הוועדה בחנה את בקשת מוא"ז חוף אשקלון לאפשר שימושי אחסנה בתכנית בהיקף של כ- 200 מ"ר בכל נחלה. הוועדה בחנה בקשה זו לאור הקבוע במסמך המדיניות כי אחסנה תותר רק במקרים חריגים וביחס לפרמטרים שבמסמך המדיניות והחליטה שלא להתיר כלל שימושים לאחסנה ואריזה (למטרות שאינן חקלאיות). זאת, מאחר ובתחום המועצה ואף במושבים עצמם קיימים ומאושרים מס' מוקדים בהם מותרים שימושים אלו, לרבות אזור התעשייה הסמוך למושב מבקיעים בו קיים פוטנציאל של עשרות אלפי מ"ר לשימושים אלו. בנוסף לאמור, מושבי המועצה הכלולים בתכנית נמצאים בסמיכות רבה לעיר אשקלון, אשר נמצאת בימים אלו בתנופת פיתוח וקליטת אוכלוסייה חדשה בהיקפים גדולים, אשר בה גם כן קיימים שטחים וזכויות נרחבות לשימושים אלו אשר טרם

מומשו. הוועדה סבורה כי מקומם של שימושים אלו הנם בעיר אשקלון ולא נכון יהיה לייצר מוקדי משיכה נוספים אשר יקשו על פיתוח התעסוקות בעיר, קל וחומר בימים אלו של המשך צמיחה והתפתחות מסיבית של העיר. הוועדה מדגישה כי החלטת הוועדה המחוזית בסוגיית שימושי האחסנה חוזקה במסגרת הדיון באישור התכנית בוועדת המשנה למיון תכניות של הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים [...] אשר קבעה את התכנית באופן תקדימי, על בסיס החלטת הוועדה המחוזית להגבלת שימושי האחסנה והאריזה למטרות שאינן חקלאיות, כתכנית שאינה טעונת אישור מליאת הוועדה. לעניין שימושי התעשייה החקלאית, מלאכה והתעשייה הזעירה, הוועדה מבהירה כי שימושים אלו אינם תואמים את מסמך המדיניות לפל"ח של הוועדה המחוזית דרום, היות ומדובר בשימושים בעלי עצימות גבוהה אשר אינם עולים בקנה אחד עם הפעילות המתקיימת במשקים, קרי מגורים וחקלאות. שימושים אלו מתאפשרים במוקדי תעשייה כלל יישוביים, מועצתיים או עירוניים, לאור אופי הפעילות בהם. יודגש כי התכנית כן מאפשרת פעילויות מלאכה בהיקפים מצומצמים בדמות סדנאות אומן ומלאכת יד באופן המשתלב עם הפעילות המשקית בנחלה תוך שמירה על האופי הכפרי של המושב. עוד יודגש כי התכנית אף מאפשרת הגדלת הפעילות החקלאית במשק ומאפשרת זכויות נוספות על מבני העזר והמבנים החקלאיים המותרים בחלקה א' ומוסיפה זכויות בהיקף מקסימלי של 500 מ"ר עבור מבנים לעיבוד התוצרת החקלאית".

11. בגין חלק זה של ההחלטה בהתנגדויות הוגשו העררים שלפנינו.

עיקר טענות הצדדים והדיון בערר

12. העוררת בערר 21-84, המועצה האזורית, טוענת כי הוספת שימושי האחסנה שהתבקשו (בנוסח שהוגש לוועדה המחוזית דובר על עד 200 מ"ר מתוך סך ה-500 מ"ר שהותרו לפל"ח) לא תיצור "מופע נרחב ומשמעותי"; ונטען כי שלילת אפשרות זו "הופכת את תכנית הפל"ח לבלתי ישימה ובלתי אפקטיבית בעבור חלק ניכר מהנחלות שבתחום המועצה, בפרט כאשר השימוש הרווח במסגרת בקשות לאישורים זמניים לשימוש חורג היה לצרכי אחסנה לא חקלאית" (ההדגשות – במקור). נטען כי מדיניות הפל"ח במישור הארצי, נועדה להוסיף שימושי תעסוקה ליישובים החקלאיים שבשל התמורות שעברו על ענף החקלאות הביאו לכך שחלק ניכר מתושבי המושבים חדלו כמעט לחלוטין מפעילות חקלאית משקית וכי שימוש של אחסנה הוא שקט ואינו מעמיס באופן נרחב ומשמעותי על התשתיות הקיימות, וכי אין חשש של ממש ל"נגיסה" או תחרות מול המרחב העירוני בהיקף השימוש שהתבקש. העוררת הפנתה להחלטה 1101 של מועצת מקרקעי ישראל שקבעה כללים לפעילות לא חקלאית בחלקות המגורים וכן לנוהל מספר 37.04B של רשות מקרקעי ישראל (להלן גם: רמ"י) בדבר "תעסוקה לא חקלאית ושימושים נלווים בנחלה" שכולל גם הגדרה לפל"ח בסעיף 2. יש לציין שהעוררת ציטטה באופן חלקי את ההגדרה, ולהלן הנוסח המלא המגדיר פל"ח כ"שימוש בקרקע בתחום חלקת המגורים למטרות לא חקלאיות, לרבות מבני קיט כפרי, על פי תכנית תקפה בהתאם לחוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965, או על פי היתר תקף לשימוש חורג שניתן כדיון". העוררת טוענת כי רמ"י לא מצאה לנכון להגביל או לסייג את השימושים הלא חקלאיים ולא שללה על הסף שימוש אחסנה ואריזה לא חקלאית. עוד נטען שגם הוולנת"ע, עת אישרה את מסמך המדיניות של הוועדה המחוזית בשנת 2015, דרשה מהוועדה להוסיף למסמך המדיניות את האפשרות לשקול הוספת שימושים אלה והכירה בבעייתיות שנוצרה עקב אישור תכניות אחרות

במחוזות אחרים בהם הותרו שימושי אחסנה כחלק מהפלי"ח. נטען כי הוועדה המחוזית לא הסבירה בהחלטתה מדוע נגזר על כלל היישובים החקלאיים במחוז שלילה של אפשרות השימוש לאחסנה ולו במקרים חריגים ובמגבלות שייקבעו. הוסף כי שלילה זו מהווה למעשה קיפוח מהדהד ופגיעה קשה בחופש העיסוק של בעלי הנחלות בתחום המועצה. המועצה הוסיפה כי היא ממוקמת בטבורו של עוטף עזה וחלק מהמושבים ממוקמים באזור בו מתקיימים סיכונים ביטחוניים גבוהים והיה מקום לבחון זאת כטעם להחרגה בסוגיית האחסנה. בנסיבות אלה ובהעדר תבחינים טוענת המועצה כי הוועדה המחוזית חדלה מליישם את הנחיות הוולנת"ע באשר למסמך המדיניות, עניין שלבדו מצדיק קבלת הערר. המועצה הוסיפה כי אין זה הגיוני שאף לא אחת מ-800 הנחלות שבתחומי המועצה האזורית לא נמצאה ככזו העשויה להיחשב כמקרה חריג המצדיק אישור לשימוש של אחסנה ואריזה.

13. **העוררים בערר 9-22, המושבים "ניר ישראל", "הודיה" ו"גיא",** טוענים כי שגתה הוועדה המחוזית כאשר התעלמה מגורל הדור הוותיק במושבים והותירה במסגרת התכנית "רשימת שימושים יזמיים שאינם תואמים לדור זה תוך פגיעה אנושה בעתיד המרחב הכפרי, ותוך התעלמות מהשימושים הקיימים בפועל, המשקפים את צרכי ויכולות האוכלוסייה". המושבים טוענים כי יש לקבוע מדיניות ברורה שתאפשר יכולת התפרנסות בכבוד לאוכלוסייה המזדקנת במושבים. לשיטת העוררים, השימושים שהתכנית מתירה טעונים יזמות אקטיבית (כדוגמת בעלי מקצועות חופשיים, בעלי עסקים קטנים, תיירנים וכיוצ"ב) ואין מדובר בשימושים אפשריים לבני הדור הוותיק במושבים. נטען כי חלק ניכר מהאחסנה היא לשימוש עצמי ולא עבור חברות חיצוניות וזאת כאשר המדובר בבעל משק שהוא בעל עסק במקום אחר והאחסנה מתבקשת לשימוש אותו העסק. המושבים מפנים למסמך הרקע לתכנון שמלווה את התכנית ממנו לעמדתם עולה בבירור כי השימוש המבוקש משקף את הצורך הקיים בפועל. עוד מוסיפים העוררים כי הרצון "להגן על הערים" מפני שימושים לא חקלאיים במושבים סביב לא נתמך בנתונים ומכל מקום העוררים ממוקמים בפריפריה וסמוכים לקו-עימות, אך הואיל ואינם מוגדרים כ"ישובי עוטף עזה", לא נהנים מהטבות מס ואחרות. בהמשך לכך טוענים העוררים כי פעילות האחסנה היא כזו שפחות מושפעת מהמצב הבטחוני יחסית לשימושי תיירות ויתר הפלי"ח היזמי. העוררים טוענים כי הערר מטעמם מעלה שאלות רוחביות וכבדות משקל לגבי עתיד המרחב הכפרי והתמודדות הדור הוותיק במציאות בה לא ניתן עוד ברוב המקרים להתפרנס מחקלאות, ויש לקבוע מדיניות רוחבית ושווה לכל בני המושבים. עוד הוסף כי ממילא שגתה הוועדה המחוזית עת יישום מסמך המדיניות וסעיף 5.3 שבו. נטען כי השלילה הגורפת של שימושי האחסנה אינה עולה בקנה אחד עם החלטת הוולנת"ע ואין זה ייתכן שמכל מאות הנחלות בתחום המועצה האזורית לא ניתן למצוא אחת או כמה שמתאימים (גם) לשימושים אלה. לשיטת העוררים החשש מתחרות מול העיר אשקלון או מול תכניות המאפשרות אחסנה במושבים ברכיה, משען ונתיב העשרה ובמבקיעים אינו מבוסס כלל ועיקר. ראשית נטען כי ההחלטה בהקשר זה כלל אינה מנומקת ולא מסבירה את מהותו של אותו חשש. שנית, נטען ששימושי האחסנה כלל אינם מהווים תחרות אל מול יתר התכניות שזכרו וכך גם לגבי היחס לעיר אשקלון – כאשר שימושי האחסנה המבוקשים בתכנית הם עד 500 מ"ר בנחלה ומוגבלים בעיקרם לשימושים עצמיים ואין לכך מקבילה באזור העירוני הואיל ובאזור התעסוקה בעיר היקפי אחסנה הם גבוהים הרבה יותר. עוד הוסף שאין להעדיף את פיתוח המרחב העירוני "בכל מחיר" על חשבון פגיעה ביכולת הישרדותם של בעלי הנחלות במרחב הכפרי. המושבים טוענים כי ההחלטה מפלה אותם אל מול יתר תכניות הפלי"ח בעיקר במחוז המרכז שאפשרו אחסנה ואף מלאכה ותעשייה

זעירה וזאת תוך הפנייה לתכנית גז/1000 (ראו בהמשך הרחבה בעניינה של טענה זו והמסד העובדתי הנדרש לה). עוד מבקשים העוררים שיובהר כי התכנית מאפשרת "אחסנה ואריזה בזיקה חקלאית".

14. **הוועדה המחוזית משיבה לעררים**, וטוענת כי המועצה האזורית הגישה ערר בזכות חרף כך שלא הגישה התנגדות לתכנית ומשכך טוענת כי יש לדחות את הערר מטעמה על הסף. טענת סף נוספת מועלית כלפי העוררים אשר הרחיבו חזית במסגרת כתב הערר וזאת אל מול כתבי ההתנגדויות שהיו קצרים הרבה יותר ומשכך חלק ניכר מטענות כתב הערר מטעם המושבים כלל לא נדון בפני ועדת המשנה להתנגדויות. עוד מבהירה הוועדה המחוזית כי כל שינוי בהוראות התכנית כפוף לאישור הוולקחש"פ. ביחס לטענות לגופו של עניין – הוועדה המחוזית מפנה להחלטה בהתנגדויות ומוסיפה שהמועצה והמושבים לא הוכיחו לפני הוועדה המחוזית את הצורך להפעלת החריג הקבוע במסמך המדיניות (למעשה המועצה כלל לא הגישה התנגדות בנושא) ביחס לתכנית או חלקה. לעמדת הוועדה, הכלל הוא שאין להתיר שימושי אחסנה ואריזה לא חקלאית בתכניות פל"ח אלא במקרים חריגים ולמעשה אין מחלוקת על כך. לעמדת הוועדה, העוררים אמנם מלינים על כך שלא נמצאה ולו נחלה חריגה אחת, אך הלכה למעשה טוענים שכל הנחלות בתחום המועצה האזורית הינם בגדר מקרה חריג. ממילא לא הוגש כל טיעון נקודתי ביחס לנושא זה. עוד הובהר כי המושבים אינם מנויים ברשימת הישובים המוגדרים כ"ישובי עוטף עזה" בתמ"א 35. הוסף בהקשר זה כי אכן, חלק ניכר מיישובי הדרום ומרכז הארץ מתמודדים בשנים האחרונות עם מציאות בטחונית קשה וירי רקטות, אך הוועדה המחוזית מציינת שהמושבים שהם חלק מיישובי העוטף ומצויים בתחום המועצה האזורית (כגון נתיב העשרה) לא הגישו ערר. עוד נטען כי ההחלטה מאזנת גם בין אפשרויות התעסוקה במושבי המועצה ליישובים העירוניים הסמוכים ובראשם אשקלון אשר מצויה בסיכון בטחוני זהה בוודאי ביחס למושבים בערר שלפנינו. ביחס לטענות המבוססות על מסמך הרקע לתכנון – הוועדה המחוזית מפנה לכך שהמסמך אינו כולל התייחסות פרטנית המצדיקה אישור חריג בהתאם למסמך המדיניות שכן אף שהוא כולל סקירה כללית של שימושים קיימים, אין בו התייחסות פרטנית לנחלות בהן יש צורך בשימושי אחסנה, מה גם שהדוגמאות מהמסמך ברובן מלמדות על שימוש של אחסנה גלויה עניין שממילא לא התבקש וגם לא מתאפשר. באשר לטענת האפליה וההפניה לתכנית גז/1000 במחוז מרכז – נמסר כי מדובר בתכנית משנת 2005 שהייתה מחלוצת תכניות הפל"ח ו"מעת אישורה הופקו לקחים, השתנתה המדיניות התכנונית ביחס לתכניות פל"ח ובמחוז דרום גובש מסמך מדיניות, אשר בחן סוגיה זו והוחלט שלא לאמץ את המדיניות שהיתה נהוגה בתכניות קודמות. מכל מקום, הודגש שהוועדה לא מצאה לנכון לאשר במסגרת תכנית פל"ח גורפת לכל מושבי המועצה שימושים נוספים כמבוקש כאשר "את החריגים והמקרים הייחודיים שאולי מצדיקים סטייה ממסמך המדיניות, יש לבחון באופן פרטני בתכניות מתאר נקודתיות, אשר בוחנות את כל הפרמטרים הרלוונטים והשפעות ביחס למקרה הקונקרטי".

15. **ביום 09.06.2022 התקיים לפנינו הדיון בעררים**. נציגי הצדדים חזרו על עיקרי הטענות. **מראיתמר רביבו, ראש המועצה האזורית חוף אשקלון**, ציין בפתח הדיון נתונים אודות המועצה והיישובים שחלקם בעוטף עזה אך הדגיש כי חרף האיומים יש ביקושים גדולים ליישובי המועצה והגירה חיובית. לעמדתו תחום האחסנה צריך להיכלל כחלק משימושי הפל"ח הואיל והוא "אפקטיבי, יש לו ביקוש גדול" ואינו מאיים על התפתחות העיר אשקלון אלא מהווה כוח עזר של שטחי אחסנה עד 500 מ"ר שלא מתחרים במרלוגים, ואף בעלי עסקים קטנים יחסית באשקלון שמבקשים לאחסן ציוד אינם מוצאים פתרון בעיר ויכולים למצוא אותו במסגרת היישובים. עוד הפנה לתכנית שאושרו

במחוז המרכז וכן במועצה האזורית גזר שם אושרו שימושי אחסנה בתכניות הפל"ח. הדגיש כי הדבר עשוי לתת מענה לבני הדור הוותיק וכי לא היה מקום לשלילה הגורפת שנעשתה בוועדה המחוזית. הפנה לכך שהחלטות מועצת מקרקעי ישראל מאפשרות שימושי פל"ח לרבות אחסנה. הוסיף כי המועצה מצויה בדיונים להסכם גג ראשון מסוגו בסביבה הכפרית שעתיד להוסיף כ-4,000 יחידות דיור ביישובי המועצה ויש לאפשר לספק מענה לתושבים. לשאלת הוועדה בהינתן תכניות פל"ח אחרות במחוז דרום שלא אפשרו לאחרונה שימושי אחסנה השיב כי חוף אשקלון שונה מהמועצות שפיר ויואב בהינתן קרבתה לרצועת עזה והאיומים כתוצאה מכך ובכל מקרה לעמדתו היה מקום לשנות מדיניות ולאפשר שימוש זה. ראש המועצה הבהיר כי בקשתם היא לאפשר שימוש אחסנה עד 500 מ"ר ולא עד 200 כפי שהתבקש בתכנית שהוגשה להפקדה לוועדה המחוזית. עוה"ד נחמה נצר, באת-כוח המועצה האזורית, הוסיפה כי האיסור הגורף בהחלטת הוועדה המחוזית מעורר קושי בשים לב להחלטת הוולנט"ע משנת 2015 שאפשרה לשקול מקרים חריגים. ציינה שאחסנה היא שימוש פאסיבי ולא מאיים ולא מאתגר יתר על המידה את התשתיות הקיימות בניגוד לטענות הוועדה המחוזית ולמעשה אינה משנה את המציאות התכנונית. כמו-כן ציינה שממילא שימוש של מסעדה שכן מותר יכול להביא לתוספת תנועה והעמסה על תשתיות אף יותר ממחסן. חזרה על כך שיש פגיעה בשוויון והפליית המשקים בדרום אל מול הצפון. בעניין טענת הסף הוסיפה כי אמנם המועצה לא הגישה התנגדות אך מרגע שהמושבים שלה כן הגישו המועצה הצטרפה אליהם. עוד ציינה כי מושבי המועצה בחלקם הפכו בעבר ל"עורף לוגיסטי" עבור יבואנים ועמילי מכס למיניהם ורמ"י פעלה כנגד כך אך אפשרה שימושי אחסנה כפל"ח ויש משקל לעמדה זו של רמ"י. עוה"ד אבי להם, בא-כוח הוועדה המקומית חוף אשקלון, טען שאת הכרעת הוועדה המחוזית שלא להתיר שימושי אחסנה בשל תכניות לתעסוקה ואחסנה בשטחי המועצה ובאשקלון היה צריך לתמוך אמפירית וכמו-כן על הוועדה היה להצביע שתכניות פל"ח אחרות שאושרו בהן אחסנה הביאו לפגיעה בערים סמוכות. הוסיף כי החלטת הוועדה המחוזית אינה עומדת גם בעקרון המידתיות הואיל ולא נבחר אמצעי שפגיעתו פחותה בשים לב לכך שמדובר בתכנית שמבקשת להוסיף ולסייע לתעסוקה ופטרונות פרנסה. עוד הפנה לסעיף 7.1 בהוראות התכנית לפיו נקבעה שלביות כך שלאחר מימוש 30% יש לדווח לוועדה המחוזית בדבר אופן מימוש הזכויות ואז ייקבע המשך יישום התכנית וציון כי ממילא קיים ברומטר ולכן גם אם תאושר אחסנה ניתן יהיה לעקוב האם היא גורמת להשלכות קשות מדי. עוה"ד אלי וילצ'יק, בא-כוח המושבים, הדגיש כי המושבים מבקשים לאשר שימוש אחסנה עד 500 מ"ר וגם תעשייה ומלאכה זעירים חרף כך שלנושא אחרון זה לא זכו לתמיכת המועצה. הדגיש שמדובר בתכנית שנועדה לסייע בשל המשבר בענף החקלאות אך האוכלוסייה הבוגרת לא יכולה לנהל בנחלות רק מקצועות חופשיים כפי שהתירה הוועדה המחוזית. נטען כי הפעלתם של מקצועות אלה היא אפשרית על-ידי צדדים שלישיים ולא מתאימה לתושבי הדור הוותיק. ציון כי המצב בשטח הוא שמתקיימים שימושים כאלה, חלקם בהיתרים לשימוש חורג, וניתן היה לבחון את השפעתם. לעמדתו על הוועדה היה לקבוע כללים להפעלת אותו חריג שקבעה הוולנט"ע ובפועל לא נעשה בסעיף זה שימוש בתחומי התכנית. בהמשך לכך טען כי אין מקום לשלילה הגורפת והיה צריך לבחון היכן הדבר מתאים ובאילו נסיבות וייתכן שהוועדה הייתה צריכה להפעיל שיקול דעת ולקבוע שימושי אחסנה או תעשייה בהיקף נמוך ממה שהתבקש או במגבלות אך לא לשלול באופן גורף; וכי הפניית הוועדה לכך שיש לקדם לצורך אישור מקרה חריג תכנית נקודתית היא לא נכונה והיה צריך לקבוע עקרונות בתכנית בסמכות המחוזית ולאפשר לוועדה המקומית לאשר מקרים פרטניים. כמו-כן הוסיף שאין הגיון לשלוח כל מי שמחפש אחסנה של 200 או 300 מ"ר

לאשקלון או לתכנית במבקיעים שממילא לא נותנים פתרון לאחסנה בהיקפים הללו. בנוסף ביקש שיובהר שאחסנה חקלאית אכן מתאפשרת מכוח התכנית. מר לירון פוקס, מזכיר מושב בני ישראל, ביקש להוסיף שתכנית הפלי"ח צריכה להגביר שיתופי פעולה בין אנשים בתוך המושב בין העסקים השונים ומבחינה קהילתית זה מבורך. ציין שכתושב המועצה בגזר, חרף העובדה ש-20 שנים קיימת תכנית פלי"ח, הדבר לא פגע בערים. עוה"ד ניר שטרן, יועמ"ש הוועדה המחוזית, השיב לטענות וציין כי בבסיסה מדובר בתכנית פלי"ח שמתירה שימושים שהיום לא מותרים במקום בהתאם למדיניות הוועדה המחוזית ועמדתה באשר למה נכון לאפשר בחוף אשקלון. אמנם בחוף אשקלון כ-20,000 תושבים אך העיר אשקלון מונה כ-130,000 תושבים ולוועדה המחוזית אחריות גם כלפיהם. הוולנט"ע ציינה במפורש בהחלטתה שיש לבחון מניעת הפגיעה במרכזי הערים והגבלת פיתוח באזורים הכפריים. הפנה לכך שלעומת תכניות אליהן הפנו העוררים כגון בגזר, קיימות תכניות עדכניות במחוז צפון שלמעשה מקדמות מדיניות דומה לזו של הוועדה המחוזית ולא מאפשרות שימושי אחסנה בתכניות הפלי"ח. התכנית מאפשרת אחסנה נלווית לשימושים החקלאיים כפי שמקובל כיום גם בתכניות אחרות. באשר לטענות בדבר הצורך שהיה לבחון את המצב הקיים במושבי המועצה ציין כי הנתונים אינם מצביעים על כך שהפתרון של אחסנה סגורה ייתן מענה למצב בשטח שבו חלק משמעותי מהשימושים שהוצגו במסמך התכנון מדברים על אחסנה פתוחה גם לגרוטאות, דברים שאחסנה סגורה של עד 500 מ"ר כלל לא נותנים להם פתרון. הבהיר כי לעמדתו החריג שהוסיפה הוולנט"ע למסמך המדיניות אינו מכוון לחריג גורף לכל שטח מועצה אזורית אלא לבחינת צורך ספציפי במקומות ספציפיים באשר לשימושי אחסנה נקודתיים – בין אם בתכנית מעין זו ובין אם בתכנית נפרדת ברמת המושב. יחד עם זאת הדגיש כי חובת ההוכחה היא על מי שמבקש שימוש זה ולא על הוועדה המחוזית. הודגש כי אכן יש מקומות שהוגשו טענות פרטניות והוועדה המחוזית אישרה ואפשרה אחסנה בתכניות ספציפיות וכי לא נאמר שלא ניתן לאשר בכל מקרה. מר דרור אסולין, מלשכת התכנון דרום, הפנה לתכניות פלי"ח שאושרו ומקודמות במחוז וציין שבתכניות המקבילות בנפת אשקלון ביואב ובאר טוביה שמקודמת במקביל לא נקבעו שימושי אחסנה. הוסיף שהתכנית היא פרי של עבודה ארוכה ומקיפה בכל הנוגע לשימושים ולירידה לפרטים ומטרתה לייצר שימוש נלווה לבני המשפחה בעיקר שאינם מוצאים את פרנסתם בחקלאות. ציין כי אם לכתחילה כל הרצון של המועצה האזורית היה לייצר תכנית פלי"ח לאחסנה צריך היה להציג את הדברים כהווייתם עוד קודם בהליך התכנון. ציין שהמושבים בנפת אשקלון מבוקשים וכוללים בחוף אשקלון 800 נחלות בעשרה מושבים ולכן מימוש מקסימאלי של הזכויות שמוספות בתכנית הוא 400,000 מ"ר היינו "היקפי ענק". לכן ההשפעה של אישור אחסנה בהיקף זה ואף אם זה יהיה רק בחלק לא מבוטל מהיקף התעסוקה הלא חקלאית שאושרה בתכנית, היא גדולה מאד. עוד ציין, בהינתן הדוגמאות שעלו בדיון, כי התכנית מאפשרת בעבור אותם עסקים קטנים ויזמות את האחסנה הנדרשת הנלווית להם במסגרת ההיקפים המותרים לעסקים קטנים ויזמות. הדגיש ששיקול מרכזי מעבר לרצון שלא לפגוע בערים הסמוכות היה גם האופי של היישובים הכפריים. הפנה לתכניות אחרות שקובעות שימושי אחסנה (לא מרלוי"ג) הן באזורי התעשייה בעיר אשקלון וגם במושב ברכיה ובמבקיעים (הוצגה מצגת בנושא). ציין שבנוסף עמדה בפניהם הקרבה גם לעיר אשדוד הואיל והמושבים אינם מרוחקים מנמל אשדוד ולעמדתו אין מקום להפוך מושבים אלה לעורף הלוגיסטי של הנמל. לעמדתו ההשלכות של תכניות הפלי"ח במחוז מרכז הביאו להפחתה דרמטית עד איון הפעילות החקלאית במושבים שם. התכנית הנוכחית מבקשת לאפשר שימושי פלי"ח בהיקפים סבירים ובממשק שמאפשר תוספת פרנסה אך משמר גם את השימוש החקלאי. ציין בנוסף שבוועדה

התקבלו מכתבים מטעם גורמים שונים שהופנו למנכ"ל מנהל התכנון ויו"ר מטה הדיור הלאומי בדבר תלונת מהעיר אשקלון בדבר הפגיעה בעיר בעקבות השימושים הלא חקלאיים שקיימים סביבה. גב' רחל קטושבסקי, סגנית מתכנן המחוז, הוסיפה כי לעמדתם הוספת שימושים שהיא אכן נדרשת בשל מצב ענף החקלאות, צריכה לתמוך בשימושי החקלאות ולהישען עליה ברובה יחד עם תוספות מינוריות. הפל"ח הוא לכן לא מהות המרחב הכפרי אלא החריג ולכן צריך גם להבחין ככזה כאשר יש ליישם אותו באופן מינורי ובהתאמה למרחב והוא אינו יכול לשיטתה להוות תחליף לכל מיני אופציות לתעסוקה. באשר לאחסנה – לעמדתה הכוונה היא באמת למקרים חריגים כגון אולי בערבה התיכונה המרוחקת וחסרת אופציות תעסוקה באופן יחסי, ולא במרחב הצמוד לעיר. ציינה כי למושב נתיב העשרה שאין חולק שכיישוב עוטף נתון במציאות בטחונית חריגה, קיימת תכנית לשטחי תעסוקה. הוסיפה שהעיר אשקלון הולכת ומתקרבת כחלק מטבעת מטרופולין תל אביב למעשה ומשכך הנימוקים כי מדובר ביישובים המצויים במועצה אזורית מרוחקת ללא פתרונות תחבורה והוספת שימושי האחסנה נדרשת לצורך הצלתה, אינם משקפים את תמונת המצב המדויקת. אמנם אחסנה של כ-200 מ"ר לא תהווה בעיה סביבתית רבה מדי אך היא בהחלט עשויה להשפיע על המרחב הכפרי ובמקרה הנקודתי המדובר במרחב שקרוב לעיר שהאחסנה, שנועדה ל"מקרי חירום", לא נדרשת בו. הוסיפה שיש אחריות למוסדות התכנון לראות גם שנות יעד רחוקות ולכן יש לבחון היטב הוספת שימושי אחסנה, שכן יש צורך לשמור גם על המרחב הכפרי הפתוח.

רקע תכנוני נדרש: תכניות לפעילות לא חקלאית – עבר והווה

16. לנוכח טענות העוררים, עוד במסגרת הדיון בוולנת"ע בדבר אישור מסמך המדיניות, והן לפנינו, ביחס לתכניות פל"ח אחרות ברחבי המדינה אשר התיירו שימושי אחסנה לא חקלאית ואף תעשייה ומלאכה זעירה, יש צורך שנציב לפנינו מסגרת עובדתית מסודרת בעניין זה, כבסיס הכרחי להחלטה. וזאת גם בהינתן טענות העוררים להשלכתה של מדיניות מועצת מקרקעי ישראל בכל הנוגע לשימושי פל"ח.

17. טרם שנעשה כן, נציין כי העוררים, עוד במסגרת ההתנגדויות והן במסגרת הערר, לא הציבו בסיס נתונים עובדתי רחב דיו. למעשה הפנו העוררים לתכנית אחת במחוז מרכז שהתירה שימושי אחסנה וטענו בכלליות "שהדבר מקובל". אלא שמבחינת הוכחת טענת העוררים כי הם מופלים לעומת מחוזות אחרים הדבר למעשה אינו מקובל. כך, לצורך הוכחת טענה כה כבדת משקל לפיה תושבי המועצה מופלים אל מול תושבי מושבים אחרים, ראוי היה להניח לפנינו בסיס עובדתי רחב הרבה יותר מזה שהונח בערר המושבים שכאמור הפנו באופן כללי "לתכניות אחרות" ובאופן ספציפי רק לתכנית גז/1000 ובמהלך הדיון לתכנית במועצה האזורית גזר; וזאת במיוחד כאשר במרחב המחוז עצמו המדיניות היא אחידה למדי. כידוע, הדין הוא שעל הטוען טענת הפליה הנטל להוכחתה, ולמעשה עליו להניח תשתית עובדתית לפני הגורם המנהלי ממנו נדרש שיתאים החלטתו לאור הנעשה כלפי אזרחים אחרים, ובענייננו, בתכניות אחרות. וכבר נפסק: "ההבחנה בין המגרשים, במקרה האחד ובמקרה השני, אינה בסיס מספיק לטענת הפליה (ראו בג"ץ 30/55 ועדה להגנה על אדמות נצרת המופקעות נ' שר-האוצר [25], בעמ' 1265). על הטוען את הטענה להראות כי שיקולים חוץ-תכנוניים הם שהובילו להתייחסות שונה, למשל שהיסוד להבחנה הוא גזע, דת או מין" (עע"מ 3518-02 רמזי יוסף רג'בי נ' יושב-ראש הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים (27.11.2002),

בפסקה 27). ראו גם: בג"ץ 9402-03 יוסף בוכניק נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה (18.03.2007), בפסקה 10; בג"ץ 8918-03 סלים אסמעיל חסן נ' ועדת משנה לפיקוח, מועצת התכנון העליונה, המנהל האזרחי (04.06.2009), בפסקה 9). אחר האמור, הואיל ומדובר בסוגיה רוחבית והדין כבר הגיע לפתחה של ועדת המשנה של המועצה הארצית, סברנו שיש להציג את תמונת המבט הרחבה, על-מנת שהחלטתנו זו תבוסס על אדנים רחבים ככל הניתן, ובכל מקרה נדרשנו לבדיקה האם אכן טענות העוררים בהקשר זה מדויקת במבט רוחבי ובציר הזמן, למן תחילתם של שימושי הפל"ח ועד למדיניות התכנונית של השנים האחרונות.

18. כפי שהפנו העוררים, הצורך בשימושי פל"ח בחלקות המגורים במושבים הוא תולדה של המשבר בענף החקלאות שמלווה את ההתיישבות הכפרית בעיקר החל משנות ה-80 של המאה הקודמת. סקירה היסטורית נרחבת למדי של סוגיה זו כלולה במסגרת פסק הדין בבג"ץ 1027-04 פורום הערים העצמאיות נ' מועצת מקרקעי ישראל (09.06.2011) (להלן: בג"ץ פורום הערים), במסגרתו נתקפו החלטות 979 ו-1101 של מועצת מקרקעי ישראל. החלטה 1101 שנזכרה גם בטענות העוררים שלפנינו עניינה היה בהסדרת הפעילות שאינה חקלאית בנחלות שבמושבים. להחלטה 1101 קדמו החלטות אחרות של מינהל מקרקעי ישראל (כשמו דאז) שאפשרו לבעלי הזכויות בנחלה לבצע שימושים לא חקלאיים בחלקה א' (שטח של הנחלה החקלאית שמיועד למגורי החקלאי, להקמת מבני משק ולעיבוד חקלאי) של הנחלה. החלטות אלה נתקבלו בשים לב לירידה שחלה ברבות השנים מהיכולת להתפרנס מחקלאות והמשברים שליוו ענף זה, שהביאו להגמשה בגישה הקטיגורית שהייתה נהוגה מקדמת דנא (הגישה שלא התירה כלל פעילות שאינה חקלאית כפי שבאה לידי ביטוי למשל בהחלטה מס' 1 של מועצת מקרקעי ישראל משנת 1965) כלפי 'תעסוקה לא חקלאית'. וזאת אף בשים לב שכתוצאה מהמשבר בענף התקיימו בפועל לאורך השנים שימושים לא חקלאיים ובלתי מוסדרים בחלק מהנחלות החקלאיות במושבים (בג"ץ פורום הערים, פסקה 5). בשנת 1994 הוקמה "ועדת קדמון", ועדה ציבורית "שביקשה לבחון "היבטים מרחביים פיזיים וארגוניים" של "פעילות יצרנית נוספת במשק המשפחתי" [...]. ועדת קדמון מצאה כי על אף שבמרבית המקרים, רצוי לרכז את התעסוקה הלא חקלאית במרכז מלאכה אחד ביישוב החקלאי, הרי שבהתחשב במציאות שנוצרה, לרבות מצב המשק החקלאי, התכנון הפיסי של חלקה א' והמבנים החקלאיים העומדים בחלקה זו כאבן שאין לה הופכין, יש מקום לאפשר תעסוקה לא-חקלאית גם בחלקה א'" (בג"ץ פורום הערים, פסקה 5). מועצת מקרקעי ישראל שאימצה את דוח קדמון קבעה את החלטה 755 ולאחר מכן ובעקבות מסקנות ועדה נוספת שהוקמה, ועדת הבר, נתקבלה גם החלטה 1101 (בג"ץ פורום הערים, פסקאות 8-12).

19. אמנם, המדובר בהחלטות שעניינן בן הקנייני, אך המשמעות התכנונית שעשויה להיות להן ברורה על פניה. לכן גם החלטות אלה שקלו היבטים תכנוניים מסוימים וכפי שצוין בבג"ץ פורום הערים: "הליכי התכנון במדינת ישראל, שכוללים את קביעת יעדי התכנון והמסגרת התכנונית, מופקדים לפי חוק התכנון והבנייה בידיהן של רשויות תכנון שונות, ובכלל זה המועצה הארצית לתכנון ולבניה, הוועדות המחוזיות והוועדות המקומיות. רשויות אלה משמשות כגופים המקצועיים המחזיקים בראייה תכנונית כוללת, אשר באה לידי ביטוי מעשי באמצעות תכניות מתאר ברמה הארצית, המחוזית והמקומית. הקפדה על הכללים המותווים בתכניות אלה נושאת חשיבות רבה, באשר הן משמשות כלי רב ערך בהגשמת יעדים חברתיים, תוך איזון בין קניינו של הפרט לבין הצרכים הציבוריים [...]. הדברים מקבלים משנה תוקף לאור אופיים האמור של המקרקעין כמשאב מוגבל,

במיוחד במדינה קטנת מימדים וצפופה כישראל, והנחיצות הנובעת מכך בתכנון מדוקדק בטרם ביצוע מהלכים בקרקע, שהרי כמעט בלתי אפשרי לתקן טעויות תכנוניות לאחר שנעשו. אך גופי התכנון אינם היחידים שפעולתם כורכת סביבה היבטים תכנוניים. גם להחלטותיה של מועצת מקרקעי ישראל, הקובעת לפי סעיף 3 לחוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך-1960 (להלן: חוק המינהל) את המדיניות שלפיה פועל המינהל, נודעת השפעה על תכנון השימושים במקרקעי ישראל [...]. משכך, כמי שמשמשת נאמן הציבור, שומה על המועצה, בקבלה את החלטותיה, ליתן משקל מרכזי לשיקולים תכנוניים, ובכלל זה ליעדי התכנון שנקבעו על-ידי הגופים המוסמכים, ולהתאים את החלטותיה ליעדים אלה" (פסקה 44).

20. בהמשך לכך גם מוסדות התכנון נדרשו לתמורות שעברו על ענף החקלאות והחל משנות ה-90 החלו דיונים במציאת מענה תכנוני לנושא, בהשתלב עם החלטותיה של ממשלה ישראל ומועצת מקרקעי ישראל. בהחלטת המועצה הארצית מיום 12.03.1996 בעניין תעסוקה לא חקלאית בנחלות הנחתה המועצה לקדם תיקונים לתכניות המתאר המחוזיות אשר "יאפשרו אישור תכניות מקומיות כאמור, אשר יאושרו להפקדה בתוך 3 שנים ממועד כניסתו לתוקף של השינוי. ניתן להפקיד תכניות מקומיות כאמור לאחר הפקדת התכניות המחוזיות ובלבד שלא ינתן להן תוקף אלא לאחר אישור התכניות המחוזיות. תכניות אשר יוגשו לאחר מועד זה ידונו על פי הוראות החוק ותכנית המתאר המחוזית על פי נוסחה ללא השינוי". בהמשך לכך, אישרה המועצה הארצית 3 תכניות מתאר מחוזיות אשר הגדירו ואפשרו שימושי פל"ח במושבים בהתאם לשימושים שפורטו בהם. המדובר בתכניות שדומות מאד בנוסחן. להלן נפנה לתכניות אלה ונבחן את יישומן וכן תכניות פל"ח מהשנים האחרונות. הדבר עשוי להצביע על מדיניות התכנון העכשווית במחוזות השונים באופן שרלבנטי לניתוח טענת האפליה שבפי העוררים.

הערה: מכלול הנתונים שיובאו לעיל מבוססים על החלטות של הוועדות המחוזיות בתכניות או במסמכי מדיניות. כל המסמכים זמינים לעיון באתר מינהל התכנון.

21. **מחוז חיפה**: תמ"מ/6/3 "תעסוקה לא חקלאית במושבים ואזורי תעסוקה במ. האזוריות" (פורסמה לתוקף ברשומות ביום 18.01.2001) קובעת בסעיף 8.5 שעניינו ב"תעסוקה לא חקלאית בחלקות א" שניתן להתיר בתכנית מתאר מקומית – שתחול על כל שטחה של המועצה האזורית – שימושים לא חקלאיים מסוגים שונים (שרותי משרד עד 100 מ"ר, אירוח כפרי, סדנאות לאומנות, שרותי צהרון, חנויות מפעל שמתבססות על מכירת מוצרים המיוצרים במקום עד 500 מ"ר); וכמו-כן אושרו שימושי "אחסנה במבנה סגור ומקורה" וכן "מלאכה ותעשייה זעירה". סעיף 9.1 לתמ"מ זו קובע כך: "לא תופקד תכנית מתאר מקומית לתעסוקות לא חקלאיות בחלקה א' כאמור בסעיף 8.2 אלא אם ההחלטה על הפקדתה התקבלה על ידי מוסד התכנון המוסמך להפקידה תוך 3 שנים מיום תחילתה של תכנית זו". בהמשך לכך תכנית מ/345 "פעילות לא חקלאית במושבים" הופקדה בתחילת שנת 2004 על יסוד תמ"מ/6/3 ואכן כללה שימושי פל"ח של "אחסנה במבנה סגור ומקורה" ו"מלאכה ותעשייה זעירה" במרחב התכנון מנשה-אלונה. לא ידוע לנו אם אושרה תכנית פל"ח נוספת מכוח התמ"מ הנ"ל ואף לאחר פקיעת תוקפה. נציין בהקשר אחרון זה כי כיום חלות במחוז חיפה הוראות תמ"מ 6. סעיף 5.2 לתמ"מ 6 עניינו ב"אזור פיתוח כפרי" והשימושים המותרים בו (בהתאם לסעיף 5.1.1) הם: מגורים, מוסדות ומבני ציבור, חקלאות, תעסוקה, שימושים נדרשים לשירות הקהילה, אכסון מלונאי ושירותי תיירות, יחידות קיט, שטחים פתוחים. עוד ראוי לציין שבשטח הכפרי, גם כאשר מובאת תכנית הכוללת תעסוקה, הוראות התמ"מ מחייבות לבחון שיקולים שונים ובין היתר

מוסד תכנון [...] יהיה רשאי להגביל את גודלו של השטח לתעסוקה משיקולים של מניעת פגיעה בחוסנם הכלכלי של יישובים עירוניים סמוכים, לרבות לעניין היקף המסחר בתחומו" (ההדגשה הוספה – הח"מ).

22. מחוז ירושלים: תמ"מ/1/28 "תעסוקות לא חקלאיות במושבים" (פורסמה לתוקף ביום 25.07.2000) קובעת הוראות דומות באשר לאפשרות לאשר תכנית מתאר לשימושי פל"ח בכל שטח המועצה האזורית כאשר המונח "תעסוקה לא חקלאית" הוגדר בסעי' 6.5 להוראות התכנית כך: "שרותי משרד, אחסנה, למעט אחסנה גלויה, אירוח כפרי על פי הנחיות משרד התיירות, מלאכה ותעשייה זעירה [...]". סעיף 11 להוראות תמ"מ/1/28 קובע כך: "לא תופקד תכנית מתאר מקומית כאמור בסעיפים 8.1.1 ו-8.2.1 אלא אם ההחלטה על הפקדתה התקבלה על ידי מוסד התכנון המוסמך להפקידה תוך 3 שנים מיום אישור של תכנית זו". בהמשך לכך אושרה בחודש יוני 2004 במרחב התכנון של המועצה האזורית מטה יהודה – היא הרלבנטית לנושא במחוז ירושלים – תכנית מי/200/ב שאכן כללה מבין השימושים המותרים במושבים שכללה שימושי אחסנה (לא גלויה) ותעשייה זעירה. יחד עם זאת, המדובר בשימוש שהוגבל, וראו סעיף 7.07 בהוראות התכנית: "תנאי להוצאת היתר בניה לשימושים של מלאכה, תעשייה זעירה ואחסנה הוא אישור תכנית מפורטת הקובעת את האזורים המיועדים לפעילות [...] ומבטיחה באמצעותה את התשתיות המתאימות. לשאר השימושים [...] ניתן יהיה להוציא היתר [...]". בהתייחס לסוגיה זו ציינה, בין היתר, ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית ירושלים אגב אישור תכנית זו (החלטה מיום 01.08.2002) כך: "לשימושים מטרידים כמו מלאכה, תעשייה זעירה ואחסנה נדרשת תכנית מפורטת בסמכות ועדה מקומית, ושם ניתן יהיה לשמוע בהליך ההתנגדויות את עמדת הוועד המקומי" (ההדגשה הוספה – הח"מ). על מגמת התכנון במחוז ירושלים נכון להיום ניתן ללמוד מתכנית 151-0387068 "תכנית להקמת מבנים חקלאיים ותיירות כפרית במטה יהודה" שפורסמה לתוקף ביום 27.12.2018. אחסנה נכללת כשימוש מותר רק במסגרת "מבנה עזר חקלאי" בתכנית זו ומודגש בסעיף 4.1.1(ו) להוראות כך: "לא יותרו השימושים הבאים, ככל שהם אינם בזיקה לפעילות חקלאית המתבצעת בנחלה: אחסנה, אריזה, שינוע, תעשייה זעירה וכן לא יותר שימוש משרדים לפעילות שאינה חקלאית או תיירותית והכל אלא אם הותרו בתכנית מאושרת קודמת. סטייה מהוראות סעיף זה הנה בגדר סטייה ניכרת". אמנם, במסגרת התנגדויות שהוגשו הבהירה ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית ירושלים בהחלטתה מיום 06.09.2018 שהתכנית אינה פוגעת בזכויות שהיו קיימות מכוח תכנית מי/200/ב; אך הבהירה בנוסף כי "סעיף 4.1.1(ו) בהוראות מונע לעשות שימוש בבינוי המותר מכוח התכנית הנדונה עבור אותם השימושים. לדעת הוועדה, הגבלת השימושים המותרים בתחום התכנית היא ראויה ומוצדקת. ראשית, היא נועדה להתאים את הפעילות המותרת ביישובים הכפריים למדיניות התכנון הנוכחית [...]". באופן מהותי ציינה הוועדה המחוזית את הדברים הבאים (ההדגשות הוספו – הח"מ): "הוועדה סבורה כי השימושים המפורטים בסעיף 1.4(ו) סותרים באופן מובהק את מדיניות התכנון העדכנית בכל הרמות, כמפורט: במישור הארצי, תציין הוועדה כי תמ"א/35 קבעה בין מטרתיה את חיזוק העירוניות והתחבורה הציבורית וכן את השמירה על איכות הסביבה ורציפות השטחים הפתוחים. שימושים חורגים כגון אלו המפורטים לעיל גורמים לזחילת שימושי מסחר ותעשייה ממרכזי הערים לשוליהן וליישובים כפריים ולכן היא אינה עולה בקנה אחד עם יעדי התכנון של תמ"א/35 [...]. במישור המחוזי, תכנית המתאר המחוזית למחוז ירושלים (תמ"מ/1/30), מתבססת על מדיניות תמ"א/35 ומפרטת אותה. בתמ"מ/1/30 נקבע כי הפיתוח המוצע

בישובים הכפריים היא פיתוח מבוקר, השומר על עקרונות ברי קיימא וכי בישובים אלו יותרו שימושים הנשענים על הפעילות החקלאית של הישוב. בכדי להבטיח כי עיקר הפיתוח יהא בשטחם של הישובים העירוניים, הגבילה התמ"מ את היקף שימושים אלו בכדי למנוע פגיעה בחוסנם של הישובים העירוניים והפרבריים למיניהם. עוד תציין הוועדה כי בסעיף 5.5 ס"ק 5 בהוראות תמ"מ/1/30 נקבע כי "יותר ביישוב [כפרי] שימושים נוספים הנשענים על פעילות חקלאית ובזיקה לה, ובלבד שהיקפם יוגבל ושלא ייווצרו מטרדים, ובכלל זה לפעילויות חקלאיות אחרות ביישוב [...]". עוד תבהיר הוועדה כי בהתאם למדיניות התכנון שלה, אין מקום לשימושים לא-חקלאיים - כגון תעשייה זעירה או אחסנה – ביישובים הכפריים. מיקומם של שימושים אלו ראוי שיהיה בתחום היישובים העירוניים ואזורי התעסוקה ולא בתחום היישובים הכפריים. לדעת הוועדה, מיקום שימושים שכאלו בליבם של יישובים כפריים משנה באופן מהותי את אופייה של הסביבה הקרובה והרחבה. זאת, מאחר מדובר בשימושים אשר אינם עולה בקנה אחד עם אופיו הכפרי והפתוח של מרחב המועצה האזורית מטה יהודה. בשימושים אלו יש משום פגיעה קשה בצביון האזור ובערכיו הנופיים והחקלאיים הייחודיים".

23. מחוז מרכז: תמ"מ 7/3 "תעסוקות לא חקלאיות בחלקה א'" אושרה ביום 14.05.2000. התכנית מגדירה בסעיף 7.5 "תעסוקה לא חקלאית: משרד, גני ילדים, מעונות יום, מועדון לקשישים, אחסנה, למעט אחסנה גלויה, אירוח כפרי, מלאכה ותעשייה זעירה". הוראותיה דומות לאלו של התכניות המחוזיות הנ"ל ובסעיף 9 אכן קבעה: "לא תופקד תכנית מתאר מקומית כאמור בסעיף 8.1 אלא אם ההחלטה על הפקדתה התקבלה על ידי מוסד התכנון המוסמך להפקידה תוך 3 שנים מיום תחילתה של תכנית זו". ואכן, העוררים הפנו לתכנית גז/1000 "הסדרת פעילות יצרנית נוספת במושבים" שפורסמה ברשומות ביום 28.11.2005 במרחב התכנון "לודים" מכוח התמ"מ וזו אכן כוללת במסגרתה שימושי הפל"ח המותרים בחלקת המגורים (סעיף 19 להוראות) לרבות שימושי "אחסנה למעט אחסנה גלויה ולמעט איחסון של חומרי הדברה, (פרט לחומרי הדברה ואיחסון גלוי הדרושים במשרין לשימוש החקלאית הפרטי שלך בעל הנחלה לעיבוד נחלתו), חומרי ניקוי ופעולות אריזה ומילוי חומרים אלה, וכן למעט איחסון פסולת, גרוטאות וחומרי בנין משומשים". כמו-כן הותר שימוש של "תעשייה חקלאית זעירה" שהוגדרה בתכנית כ"תעשייה ומלאכה זעירה הקשורה באופיה והיקפה ישירות לעיסוקו החקלאי של בעל הנחלה". אף שהעוררים לא הפנו לכך, נציין שכפי שציין אדר' אייזן עת הדיון בערר, מכוח התמ"מ במחוז מרכז אושרו כמה תכניות הכוללות מספר רב יחסית של יישובים שהותרו בהם באופן מפורש השימושים שהותרו בתמ"מ לרבות אחסנה ותעשייה זעירה. כך למשל בתכנית בר/2020 "הסדרת פעילות יצרנית שלא למטרות חקלאיות במבנה פל"ח בחלקה א'" שפורסמה ברשומות ביום 05.02.2009 למרחב תכנון "שורקות"; תכנית שד/1000/א/1 שפורסמה ביום 27.06.2002 למרחב תכנון דרום השרון; ותכנית עח/2000/21 "פיתוח יוזמות כלכליות ועסקיות במושבים" שפורסמה ביום 12.11.2001 במרחב תכנון עמק חפר. יחד עם זאת, ברור שמדובר במדיניות תכנון שהוגבלה בזמן. מעבר לכך שהוראות תמ"מ 7/3 קבעה כאמור תקופת זמן של 3 שנים במהלכה ניתן היה להפקיד תכנית מפורטת לשימושי פל"ח, הרי שבאה לאחר מכן תמ"מ 7/3/21 שאושרה בחודש נובמבר 2003 וקבעה במפורש בסעיף 10.2(1) כי אינה גוברת על תמ"מ/7/3. משכך, אותו חלון זמנים שהתירה תמ"מ 7/3 לשימושי פל"ח בכלל מחוז מרכז ושימושי אחסנה ותעשייה זעירה בפרט, נסגר כבר לפני כ-20 שנים. וראו המחשה לכך בהחלטה הוועדה המחוזית מרכז מיום 07.11.2022 בתכנית 409-0920926 שם התבקשה הרחבת פעילות הפל"ח מ-500 ל-650

מ"ר. התכנית נדחתה והוועדה ציינה כך: "תכנית תמ"מ/ 3 / 7 קבעה "חלון הזדמנויות" לאישור תכניות מפורטות למבני פל"ח של עד 500 מ"ר לפרק זמן של 3 שנים. מכוח הוראה זאת אושרה תכנית עח/ 21/200 בעמק חפר אשר מאפשרת במסגרתה 500 מ"ר שימושי פל"ח. ואשר חלה גם על המגרש נשוא התכנית במושב בית יצחק. בנסיבות אלה ולאור החריגה מהתמ"מ ומהתכנית המפורטת התכנית נדחית" (יוע"ר כי על החלטה זו הוגש לפנינו ע"ר 22-77 הוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק חפר נ' הוועדה המחוזית מרכז, שעודנו תלוי ועומד). אגב הדיונים אודות הוראה זו בתמ"מ של מחוז מרכז והיחס בינה ובין הוראת התמ"מ העדכנית אנו למדים שאכן המטרה המכוונת הייתה לאפשר חלון זמנים צר לקידום תכניות פל"ח שחורגות ממדיניות התכנון הארצית. נוסף בהקשר זה כי בעת"מ (ת"א) 1312-09 גילה גזית נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה (22.07.2012) הובאה החלטה ועדת המשנה לעררים אשר ציינה לגבי סעיף התוקף בתמ"מ 7 / 3 [...] כי תכלית הסעיף הינה, בין היתר, לתחום את פרק הזמן שבו ניתן היה להסדיר את הפעילות הלא חקלאית במושבים, עניין שהוא חריג, מעצם טיבו וטבעו, לייעוד הקרקע כקרקע חקלאית ולפעילות המותרת בגדרו [...]; ובהמשך מאשר בית המשפט לעניינים מנהליים החלטה זו ופוסק: "נראה כי מגבלת הזמן שבסעיף 9 אכן נועדה לתחום את פרק הזמן שבו ניתן יהיה להסדיר את הפעילות הלא חקלאית במושבים, שהינה בבחינת חריג לייעוד הקרקע כקרקע חקלאית ולפעילות המותרת בגדרו [...]. יש לזכור גם, כי תמ"מ/ 21/3 פורסמה כשנתיים וחצי לאחר תמ"מ/ 7/3 ולא סביר כי היא הייתה מסיגה את הוראותיה מפני הוראות תמ"מ/ 7/3, באם היה ספק בדבר תחולתה של תמ"מ/ 7/3". דברים דומים נפסקו גם בבג"ץ 696/09 אברהם חזיז נ' מינהל מקרקעי ישראל (23.02.2011) שם נקבע, בדומה להחלטה האמורה של הוועדה המחוזית מרכז מהעת האחרונה, שהלכה למעשה תכניות הפל"ח שאושרו בעבר במחוז המרכז "קפואות" וכל שינוי שלהם מחייב שינוי תמ"מ: "ספק אם ניתן כיום להפקיד תוכנית המתקנת את גז/ 1000 ללא שינויה של תמ"מ/ 7/3. בתוכנית זו נקבע כי לא ניתן להפקיד תוכנית מתאר מקומית המייעדת שטח תעסוקה לא חקלאית אלא תוך שלוש שנים מיום תחילתה של תמ"מ/ 7/3 שפורסמה למתן תוקף עוד בשנת 2000".

24. **מחוז צפון**: במחוז הצפון לא קודמה תכנית מתאר מחוזית ממוקדת לשימושי פל"ח. יש לציין שהתמ"מ המאושרת במחוז, תמ"מ/ 2 / 9, אינה אוסרת על שימושי פל"ח. באשר ליישום בפועל, מצאנו את החלטת "ועדת המשנה לתכניות ונושאים עקרוניים כלל מחוזיים" של הוועדה המחוזית צפון מיום 29.10.2007 אשר קיימה דיון עקרוני בנושא ובסופו החליטה לאפשר קידומן של שורת תכניות נקודתיות על יסוד העקרונות הבאים: "לאחר דיון עקרוני בדבר קידום תוכניות שמטרתם הגדלת שטח לפיתוח הנחלה א' במושבים מחליטה ועדה כדלקמן: ועדה מחוזית מחוז הצפון תומכת בתוכניות שמטרתם לחזק פעילויות לא חקלאיות - ושימושים תיירותיים בתחום הנחלה כשימושים תומכים בפעילות החקלאיות של הישובים [...]. באזור שימשך להיות מסומן כאזור "מגורים", יותרו שימושי "פל"ח" (הכוללים שימושים תיירותיים - אירוח כפרי) וזאת בנוסף לשימוש "מגורים". [...]. לשימושים לא חקלאיים (פל"ח) יוגדרו זכויות בנייה שלא יעלו 300 מ"ר וזאת בהתאם לפירוט הבא: עד 160 מ"ר עבור יחידות נופש כפרי - בהתאם להנחיות של משרד התיירות וכפוף להוראות של תוכנית כוללת ליחידות אירוח לכל מרחב התכנון. עד 140 מ"ר עבור שימושים מסחריים (כולל משרדים של בעלי מקצועות חופשיים)". ביום 18.03.2010 התכנסה שוב ועדת המשנה האמורה ותיקנה את המדיניות כפי שנקבעה על-ידה בשנת 2007, וציינה כך: "הוועדה המחוזית מחוז הצפון תומכת בתוכניות שמטרתן לחזק ישובים חקלאיים, באמצעות הוספת שימושים המבוססים על

הפעילות החקלאית (להלן: "שמ"ח") ו/או שימושים תומכים לחקלאים פעילים (להלן: "שת"ח") לשימושים המותרים בתחום הנחלה בישוב בעל נחלות משפחתיות וזאת בתנאי שבנחלה ממשיכה להתקיים פעילות חקלאית. על מנת לאפשר ולתמוך בקיומה של פעילות חקלאית במשק המשפחתי תותר גם קבוצת שימושים המשמשים במישרין לפעילות החקלאית". אותם שימושים נוספים שהותרו במסגרת החלטה עקרונית זו חולקו ל-3 קבוצות שימוש. בהקשר הנוכחי נפנה ל"קבוצה מס' 3" – "שימושים תומכים לחקלאים פעילים" שכוללת בין היתר "תיירות כפרית", וכן "משרדים למקצועות חופשיים, שירותי חינוך ורווחה של המתיישב" וגם "עסקים קטנים ויזמות המנוהלים על ידי המתיישב". לאחר מכן צוין בהחלטה כי "לא יותרו שימושים שאינם תואמים את הרשימה שלעיל ואשר אינם עולים בקנה אחד עם המשך הפעילות החקלאית בנחלה ובישוב בכלל". ראוי לציין שההחלטה משנת 2010 מדייקת את זו משנת 2007 גם בכל הנוגע לזכויות הבנייה המותרות תוך שנקבע, בסעיף 8, כי החלוקה תהא "עד 140 מ"ר עבור שימושים המבוססים על הפעילות החקלאית (קבוצה מס' 2)"; ו"עד 160 מ"ר עבור שימושים תומכי חקלאים פעילים (קבוצה מס' 3)". בהמשך לכך, מצאנו במחוז צפון את תכנית ג/ 16025 "הגדלת שטח המגורים בנחלה במושב רם און" שפורסמה לתוקף ביום 08.07.2010 ונכללו בה גם שימושי "אחסנה במבנה סגור" וכן "מלאכה זעירה שאינה מהווה מטרד סביבתי". מנגד, בתכנית ג/ 16052 "פעילות לא חקלאית במושבי מועצה אזורית בקעת בית שאן" שפורסמה ביום 08.11.2010 לא נכללים שימושים מותרים של אחסנה. גם תכנית ג/ 17676 "תכנית מתאר - מושב היוגב" שפורסמה ביום 13.02.2014 מסדירה פעילות לא חקלאית וקובעת מתווה מצומצם לשימוש אחסנה בסעיף 4.1.1(ב): "אחסנה לצרכי המשק המקומי עבור בעל הזכויות בנחלה (עד 50 מ"ר)". בתכנית ג/ 21669 "שמושי פל"ח בראש נחלה ושטח חקלאי עם הנחיות מיוחדות בית לחם הגלילית" שפורסמה ביום 01.03.2017 לא מופיעים שימושי אחסנה או תעשייה זעירה. בהוראות התכנית מובהר כי בנוגע לשימושים ב"קבוצה 1" שהיא "שמושים חקלאיים" הרי שמוגדר "מחסנים: לצורכי הפעילות החקלאית המקומית". אף בקבוצת שימוש 2 שהיא "שימושים המבוססים על הפעילות החקלאית" לא קיימים שימושים מהסוג האמור ואף בקבוצת שימוש 3 שהיא "שימושים תומכים לפעילות החקלאית" אין התרה של שימושים אלה תוך שהתכנית אף מבהירה בסיפא סעיף 4.1.1(ב) כי "לא יותרו שימושים שאינם תואמים את רוח הרשימה שלעיל ואשר אינם עולים בקנה אחד עם המשך הפעילות החקלאית בנחלה ובישוב בכלל". כן נפנה, מהעת האחרונה, לתכנית 204-0372060 "תכנית מתאר לקביעת זכויות בניה ושמושי פל"ח בראש נחלות מושב רמת צבי" שפורסמה לתוקף ביום 28.03.2018 ושימושי הפל"ח שהוגדרו שם דומים במאפייניהם לאלו המנויים במסמך המדיניות של מחוז הדרום ובתכנית שלפנינו. לא הותרו שימושי אחסנה לא חקלאית.

25. מחוז דרום: גם במחוז דרום קודמה תכנית מתאר מחוזית דומה – תמ"מ 4/14/20 "תעסוקות לא חקלאיות בחלקות א' וא"ת במוא"ז" – אך הוחלט לדחותה הואיל ועלה כי התמ"מ המאושרת, תמ"מ 4/14, ממילא מאפשרת את השימושים הללו באמצעות קידום תכנית מקומית. לכן סבר מינהל התכנון שנכון לקדם מסמך מדיניות שלאורו תקודמנה תכניות במועצות השונות במחוז. ביום 22.03.2005 אכן החליטה וולנת"ע כד: "הולנת"ע לא מאשרת את תוכנית תמ"מ/4/14/20 ומנחה את הועדה המחוזית (דרום) להציג בפניה תוך שלושה חודשים מסמך מדיניות על בסיס הנחיות התכנית, המביא בחשבון את השונות בין חלקי המחוז. הועדה רואה חשיבות באישור מסמך מדיניות זה שינחה את עבודת הועדות המקומיות בהכנת ואישור התוכניות המקומיות". בהמשך לכך אכן

קודם מהלך של כתיבת מסמך מדיניות אך זה נמשך זמן, זמן רב. גרסה ראשונה של מסמך זה נדונה בוולנט"ע בשנת 2007 אך הוועדה המחוזית התבקשה להגיש מסמך מתוקן. המסמך הוצג בשנת 2014 בפני הוולנט"ע והעוררים הפנו אותנו לתמליל הדיון שנערך שם, אליו נתייחס גם להלן.

26. **מסמך המדיניות במחוז דרום**: במסגרת החלטת הוולנט"ע מיום 10.02.2015 (והחלטת הוועדה המחוזית שהטמיעה את הערות הוולנט"ע ביום 22.06.2015) אושר סופית מסמך המדיניות של הוועדה המחוזית דרום בדבר "פעילות לא חקלאית בחלקות א' של מושבים" (לעיל ולהלן: **מסמך המדיניות**). במסגרת החלטת הוולנט"ע לאשר את המסמך נכתב כי זו "סבורה כי קיימת חשיבות רבה באישורו של מסמך המדיניות לעניין פעילות לא חקלאית בחלקות א' במושבים במחוז הדרום שיאפשר קידומן של תכניות המתאר מקומיות הכוללות הוראות למועצות האזוריות לשימושי אלה"; וכי היא "שוכנעה כי מסמך המדיניות יוצר מסגרת שתאפשר מחד מתן מענה לשמירת אופיים הכפרי/חקלאי של היישובים, בין היתר על ידי הנחיית תכניות המתאר המקומיות לבחון ולקבוע תנאים לשימושי פל"ח שלא יפגעו באיכות החיים והסביבה ביישובים אלה, ומאידך מתן מענה לחיזוק כלכלי של יישובים אלה על ידי הוספת שימושי תעסוקה. מסגרת זו תאפשר עידוד תעסוקות המשתלבות במרקם הכפרי ובדגש על שימושי התומכים בפעילות החקלאית היצרנית ושימושי של קיט ושרותי תיירות". עוד הדגישה הוולנט"ע כי "קיימת חשיבות במתן דגש לשיקולים מרחביים במסגרת תכניות המתאר המקומיות ובכלל זאת קביעת השימושי והיקפם באופן שלא יפגע ביישובים הסמוכים בדגש על היישובים העירוניים וכן יתן העדפה ליישובים המרוחקים ממרכז המדינה". מסמך המדיניות מתמקד ב"תיירות כפרית-חקלאית" (הכוונה למבנים ומתקנים לשימושי תיירותיים של בעל המשק או בן משפחתו כגון (מרכז מבקרים, יחידות קיט, מכירת תוצרת עצמית, הסעדה וכו') "המשתלבים כפעילו נוספת במשק החקלאי [...]"; וקיימת הפנייה גם לשימוש ל"מקצועות חופשיים ופעילות חינוך רווחה" (שזה משרד המשמש את עיסוקו של בעל המשק או בן משפחתו כגון אדריכל, עורך דין וכו' וכן שירותים כגון פעוטון, מעון יום וכו'). עוד מאפשר המסמך שימוש ל"עסקים קטנים וזמות של בעל המשך או בן משפחתו" כאשר הכוונה היא גלריות וסדנאות אומן, עיצוב אופנה, טיפול וריפוי טבעי, קונדיטוריה וכו'. המסמך מדגיש כי "לא תותר פעילות שאינה תואמת את אופי השימושי המפורטים לעיל ואשר אינה עולה בקנה אחד עם המשך הפעילות החקלאית של בעל המשק והגובלים בו". בשים לב לכך שמסמך המדיניות אינו נוקב בשימושי של אחסנה או תעשייה זעירה, ולאחר הדיון שהתקיים בוולנט"ע גם בהיבטים אלה, נקבע בסעיף 8 להחלטת הוולנט"ע כי "תתווסף למסמך המדיניות הקביעה כי במסגרת עריכת תכנית מתאר מקומית ניתן יהיה במקרים חריגים לשקול אפשרות לשימוש אחסנה ואריזה ובתנאי ששקלה וקבעה אתן התנאים הנדרשים כך שימנעו מפגעים סביבתיים ותצומצם ככל הניתן תחרות מול אזורי תעסוקה ויישובים עירוניים סמוכים, למעט אחסנה פתוחה. עקב ההשלכות האפשריות הנלוות לשימוש זה ובכלל זאת השלכות סביבתיות ותעסוקתיות שימוש אחסנה למטרות שאינן חקלאיות אינו משתלב בסביבת המגורים ובאופי הכפרי של היישובים ועלול להוות מטרד משמעותי לסביבת המגורים של היישוב כולו בכלל זאת מהיבטי תנועת כלי רכב כבדים. כן עלול שימוש זה לעמוד בתחרות באחסנה ולוגיסטיקה הממוקמים באזורי תעסוקה וביישובים עירוניים סמוכים. מן הראוי כי שימושי אחסנה ירוכזו באזורי תעסוקה ולוגיסטיקה ולא יפוזרו במרחב ובוודאי שלא במרחב הכפרי. יחד עם זאת מאחר ושימוש זה הותר בתכניות הפל"ח במחוזות אחרים יש לאפשר למחוז הדרום לשקול במקרים חריגים ובמגבלות כפי שיקבעו בתכניות המתאר המקומיות שימוש זה ככל

שיהיה סבור שניתן יהיה לשלבו ביישובים מסוימים". משכך הוטמעה במסמך המדיניות האפשרות לשקול במסגרת תכנית "במקרים חריגים בישובים מסוימים מתן אפשרות לשימוש של אחסנה ואריזה למטרות שאינן חקלאיות [...]". (סעיף 5.3 למסמך). נוסף כי הוולנט"ע הבהירה בסעיף 9 להחלטתה כי היא סבורה ש"על מוסד תכנון בבואו לדון בתכנית מתאר מקומית לפל"ח להתייחס להשלכות הפל"ח על היישוב וכן על סביבתו וכן לתת העדפה למושבים הנמצאים באזורים בהן חלופות התעסוקה מצומצמות בשל המרחק ממקורות תעסוקה חלופיים או ביישובים שיש לתעדף את הפיתוח בהם בשל הימצאותם באזור בו קיימים סיכונים ביטחוניים גבוהים".

27. **תכניות פל"ח במחוז דרום**: קיימות במחוז הדרום כמה תכניות פל"ח מועצתיות. כך למשל, תכנית בשטחי המועצה האזורית בני שמעון אשר הסדירה בצורה מסוימת גם שימושי פל"ח – תכנית 7/02 /305 /56 "שטחים פתוחים במועצה האזורית בני שמעון" – שפורסמה לתוקף ביום 20.01.2015. (יש לציין שהחלטה ההפקדה הייתה עוד בשנת 2008). תכנית זו נועדה מבין מטרותיה לאפשר שימושי פל"ח בחלק מהשטח ודברי ההסבר לתכנית זו מציינים כך: "הסדרת פעילות יצרנית נוספת לפעילות החקלאית בחלקה א' במושבים נבטים, ברוש, תדהר ותאשור, בהתאם לתכניות המתאר הארציות והמחוזיות, וזאת על ידי: - שמירת האופי הכפרי של המושבים והמשך פעילות חקלאית תוך התרת שימושים לתעסוקה לא חקלאית (פל"ח) בחלקות א' של הנחלות במושבים. - ניצול מושכל של התשתיות הקיימות המתוכננות במושבים. - קביעת הנחיות מפורטות שתאפשרנה הקמה והסבה של מבנים למטרות לא חקלאיות. - צמצום ומזעור מפגעים סביבתיים במושבים. - שמירה מירבית על קרקע חקלאית". סעיף 4.4.1 (וכן סעי' 6.27.5) מתיר שימוש ל"תעסוקה לא חקלאית" בייעוד מגורים ביישוב כפרי". התכנית מגדירה את השימושים בתעסוקה הלא חקלאית: "[...] לרבות שירותי משרד, אחסנה, אירוח כפרי, מלאכה [...]"; עם זאת הוראות התכנית קובעות במפורש שבכל הנוגע לשימוש של "מחסן" הרי שמדובר בשטח שלא יעלה על 100 מ"ר (ראו סעי' 4.4.2(ב)). מעבר לכך, המועצה האזורית הראשונה שקידמה תכנית פל"ח בשטחה היא הערבה התיכונה. תכנית 657-0394106 "תעסוקה לא חקלאית במושב המועצה האזורית הערבה התיכונה" שפורסמה ביום 27.06.2017 מסדירה את שימושי הפל"ח בתחום מועצה זו. למען האמת הערבה התיכונה קידמה תכנית פל"ח עוד מתחילת שנות ה-2000 – תכנית 284 /02 /30 שלבסוף נדחתה עם קידומה של התכנית העדכנית. בתכנית הערבה התיכונה נכללים שימושים הדומים לאלו המוגדרים במסמך המדיניות ללא שימושי אחסנה. בהחלטת הוועדה המחוזית להפקיד את התכנית הובהר כי מדובר בתכנית המצויה בהלימה למסמך המדיניות ולא צוין חריג. יחד עם זאת, ראוי לציין שבמהלך הדיון בערר הוועדה המחוזית ציינה כי ברמה העקרונית מועצה כגון הערבה התיכונה, שהיא "כדוגמא, מרוחקת, חסרת אופציות תעסוקה וכן הלאה" עשויה להוות את המקרה העומד בתנאי החריג של מסמך המדיניות כלפי שטח מועצה מלא; אך מיד הוסף ש"בוודאי ובוודאי לא למקום שנמצא צמוד אל העיר" (עמ' 33). במחוז דרום אושרו תכניות פל"ח לאחרונה גם במועצה האזורית יואב ובמועצה אזורית שפיר: תכנית 632-0232447 "תכנית מתאר מקומית לפעילות לא חקלאית במושבי מוא"ז יואב" שאושרה על-ידי הוועדה המחוזית ביום 30.11.2020 מגדירה את שימושי הפל"ח בהתאם למסמך המדיניות היינו ללא שימושי אחסנה ותעשייה זעירה אלא "אחסנה חקלאית" בלבד (ראו בסעיף 4.1.1(2) להוראות). ראוי להעיר כי עיון בהחלטות שהתקבלו אגב תכנית זו מעלה כי במסגרת ההחלטה להפקיד את התכנית ביום 18.02.2019 הסירה הוועדה המחוזית שימוש ל"אחסנה" וציינה כך: "לבטל שימוש 'אחסנה', על אף בקשת המועצה האזורית יואב, וזאת לאור מיקומה של

המועצה בצפון המחוז ולאור קיומם של אזורי תעסוקה רבים במועצה שיכולים לאכלס שימושים אלה". בהמשך לכך, לא הוגשה התנגדות הנוגעת לרצון מאן-דהו להוסיף שימושי אחסנה שאינה חקלאית. הוגשו התנגדויות בעניין שימושים אחרים כגון בריכות לדגי נוי והוספת שימוש לאחסנה חקלאית שוועדת המשנה להתנגדויות אכן קיבלה. תכנית 631-0502286 "פעילות לא-חקלאית (פל"ח) בנחלות במושבי המועצה האזורית שפיר" אושרה על-ידי הוועדה המחוזית ביום 21.07.2021 וגם היא קובעת שימושים בהתאם למסמך המדיניות ללא אחסנה שאינה חקלאית. יש לציין שגם במקרה זה הוגשה התכנית ככוללת שימושי אחסנה אך במסגרת ההחלטה להפקיד את התכנית מיום 20.05.2019 קבעה הוועדה המחוזית כך: "**הוועדה סבורה כי שימושי הפל"ח המותרים בתכנית, לא יהוו גורם אשר ישנה באופן מהותי את אופי המושבים הקיימים ולא ישפיע באופן משמעותי על היישובים העירוניים הסמוכים, לפיכך לא נדרש נספח הבוחן את השפעת הפל"ח על היישובים הכפריים והעירוניים הסמוכים בהתאם לסעיף 1.6.1 במסמך מדיניות פל"ח. יחד עם זאת, הוועדה סבורה כי אין מקום לאפשר שימושים של אחסנה לא חקלאית במושבי המועצה, וזאת לאור מיקומה הגיאוגרפי של המועצה ולאור קיומם של אזורי תעסוקה רבים במרחב, לרבות אזור תעסוקה כרמון (בהיקף שטחי תעסוקה של כ-280 דונם) השייך למועצה וממוקם בסמוך למרכז שפירא. מאחר ומסמך המדיניות בנושא שימוש פל"ח הגדיר כי שימוש לאחסנה לא חקלאית יינתן במקרים חריגים בלבד, סבורה הוועדה כי במקרה זה אין מקום לאפשר שימוש זה בכל מושבי המועצה ויש לבטלו". לא הוגשו התנגדויות בנושא והתכנית כאמור אושרה. כמו-כן קיימות תכניות פל"ח מאושרות דומות נוספות במחוז דרום: תכנית 651-0928192 "פעילות לא חקלאית (פל"ח) בחלקות א' במושבי מועצה אזורית אשכול" (פורסמה למתן תוקף ברשומות ביום 26.12.2022), לתכנית זו לא הוגשו התנגדויות; וכן: תכנית 651-0748947 "תעסוקה לא חקלאית במושבי המועצה האזורית מרחבים" (פורסמה למתן תוקף בעיתונות ביום 29.10.2021), כאשר לתכנית זו הוגשה התנגדות אחת, מטעם חברת "קצא"א", שלא עסקה בנושא הנדון.**

28. כעת, משהונחה התשתית העובדתית הנדרשת לעניין, תובא עמדתנו באשר לטענות העררים.

דיון והכרעה

29. במסגרת זו עלינו למעשה להכריע בשתי שאלות מרכזיות הממקדות עצמן בשאלת התרת שימושי אחסנה, תעשייה ומלאכה זעירה בתכנית. האחת – האם, כטענת העוררים, תושבי המושבים במועצה האזורית חוף אשקלון מופלים לעומת תושבי מושבים אחרים שבהם אושרו תכניות פל"ח שהתירו שימושים אלה. השנייה – האם על הוועדה המחוזית היה לאשר בהתאם לחריג הקבוע במסמך המדיניות ולהוסיף את שימושי האחסנה לאור מאפייני המושבים של המועצה האזורית חוף אשקלון ותושביהם. נדון בשאלות אלה כסדרן על יסוד כל הרקע שפורט לעיל.

30. **טענת האפליה:** מדובר בטענה מרכזית בעררים שכן התשתית העובדתית בבסיס העררים היא שתושבי המועצה מופלים לרעה לעומת תושבי מושבים אחרים. ודוק – אין חולק שמושבי המועצה אינם מופלים לרעה לעומת מרבית תושבי מושבים אחרים במחוז דרום שכן כפי שראינו, הוועדה המחוזית אישרה על יסוד מסמך המדיניות תכניות פל"ח דומות במהותן לזו שלפנינו כאשר שימוש האחסנה והתעשייה הזעירה אינן חלק מהן. לשאלה בהקשר זה באי-כוח העוררים ציינו שלמיטב ידיעתם תושבי המועצות יואב ושפיר ביקשו שלא לערור או לעתור על הכרעה זו לא בהכרח מחמת

הסכמה מלאה אליה. אין לפנינו נתונים בעניין זה אך המצב העובדתי במחוז ברור. נראה כי משכך העוררים התמקדו בטענות הנוגעות לאפליה אל מול תושבי מושבים במחוזות אחרים בארץ ובמיוחד במחוז המרכז. כאמור העוררים הפנו לתכנית גז/1000 בעניין זה. נציין שהמדובר בטענה משפטית אבל בפי העוררים גם הקשר תכנוני מהותי – נטען שהתכניות במחוז מרכז ובפרט אלה בסמיכות לערים או לנתב"ג דומות למבוקש על-ידי מושבי המועצה האזורית שעוטפים את העיר אשקלון ומצויים בסמיכות יחסית גם לנמל אשדוד, ואף בהינתן שימושי האחסנה שהותרו בתכניות במרכז לא התממש השיטתם אותו חשש שהנחה את הוועדה המחוזית בדבר זליגת שימושים מהמרחב העירוני באופן שיחליש מרחב זה.

31. אם כן, האם אכן מופלים המושבים במועצה האזורית חוף אשקלון – לעמדתנו התשובה שלילית.

כאמור לעיל, בתכניות המתאר המחוזיות שקודמו במחוזות ירושלים, חיפה ומרכז בתחילת שנות ה-2000, בהמשך לדוח קדמון והשלכותיו (לרבות החלטת המועצה הארצית לקדם תכניות אלה והחלטה 1101 של מועצת מקרקעי ישראל), הותרו – ברמה המתארית המחוזית – שימושי אחסנה (לא גלויה) ותעשייה זעירה. יחד עם זאת נראה לנו שהתמונה הכללית העולה היא כי כל אישור מכלול שימושי הפל"ח במושבים הוא נושא מורכב למדי ולא בכדי קבעו כל התכניות המחוזיות שאושרו מסגרת זמנים קצרה למדי להפקדת תכניות פל"ח. לא רק שסוגיית הפל"ח היא מורכבת באופן כללי, אלא שהשימוש המפורט הנקודתי לאחסנה הוא עניין מורכב אף יותר כפי שבא לידי ביטוי בהחלטות בתכניות השונות אליהם הפנו לעיל במחוזות ירושלים והדרום. כאמור, העוררים הציגו לפנינו רק תכנית אחת שקודמה במחוז המרכז (גז/1000) אך עורך התכנית הנוכחית אדר' אייזן ציין בצדק במסגרת הדיון: "במחוזות של חיפה ומרכז היה סוג של מנגנון השמדה עצמית שאומר שמועצה שלא מכינה תוכנית לכל יישוביה תוך חמש שנים לא תוכל יותר להשתמש בתמ"מ הזו. המקומות היחידים שלא הוכן תמ"מ למחוז צפון ומחוז דרום. עכשיו בישובים שכן הוכן תמ"מ שזה מרכז הארץ הרבה מאוד מועצות אזוריות מימשו את הזכות שלהם להכין תוכנית מפורטת ולכן יש המון ישובים במדינת ישראל בעיקר במרכז שכן מתאפשרת אחסנה בהיקף של 500 מטר". כאמור, הבדיקה שערכנו אכן מצאה שבעיקר במחוז המרכז, אושרו תכניות פל"ח שמימשו את תמ"מ 7/3 ואפשרו גם שרותי אחסנה מקורה, אך ברור שתכניות המתאר המחוזיות שקודמו בנושא היוו מדיניות תכנון זמנית, שגם כללה מעין מנגנון "השמדה עצמי". נוסף כי המדיניות במחוז צפון החל משנת 2007 גם היא ככלל אינה מאפשרת שימושי אחסנה ומלאכה זעירה בתכניות הפל"ח.

32. משכך, מצרף הנתונים שלעיל מגבש לדעתנו את הממצאים הבאים: אישור שימושי פל"ח בכלל

ושימושי אחסנה, תעשייה ומלאכה בפרט הוא בגדר שימוש אפשרי אך הוא צריך להיעשות בזהירות יתירה. חלון הזמנים שאפשרו תכניות המתאר המחוזיות ככל הנראה לא נולד בחלל ריק. אכן, מועצות רבות, בעיקר במרכז הארץ, מימשו את התמ"מ וקבעו תכניות פל"ח לאורו. יחד עם זאת, טענת העוררים שלפיה התכנית יוצרת "אפליה", אל מול מושבים במחוז מרכז או מחוזות אחרים ספק אם נכונה גם לגבי תכניות שאושרו בעבר, שכן תיתכן שונות רלבנטית הנוגעת להבדל במרחב הגיאוגרפי (נדרש לכך להלן); ובכל מקרה היא אינה נכונה מזה שנים רבות שכן במחוז מרכז לא ניתן לאשר תכניות פל"ח בדומה לאלו המקודמות במחוז דרום הואיל וחלון הזמנים בתמ"מ נסגר לחלוטין. כפי שראינו, הוועדה המחוזית מרכז מקפידה על כך. זאת ועוד, חלוף הזמן מלמד אותנו כי המדיניות שאפשרה שימושי פל"ח ובמיוחד שימושי אחסנה ותעשייה זעירה עברה שינוי מאז תחילת שנות ה-2000 ובעיקר בעשור האחרון כפי שהצגנו לעיל. המדיניות החל משנת 2010 או בסמוך, נראה

כי זו מדיניות תכנון חוצה-מחוזות, מלמדת כי שימושי אחסנה לא חקלאית במרחב הכפרי כיום נתפסים כ"מטרידים" (כפי שעלה בדיוני הוועדה המחוזית ירושלים שהובאו לעיל) וככלל לא רצויים במרחב הכפרי. זו כמובן המגמה הברורה העולה גם ממסמך המדיניות שמבקש מהוועדה המחוזית לבחון אפשרות להותרת שימושי אחסנה כחריג בלבד ובתנאים מאוד מסוימים.

33. זוהי למעשה המגמה הברורה שעולה גם מהדיון שנערך בוולנת"ע אגב בחינת מסמך המדיניות בפברואר 2015. אם היסטנדרט התכנוני נותר והיה מתן שימושי אחסנה, ספק רב אם הוולנת"ע הייתה מאפשרת למחוז דרום לקדם מסמך מדיניות שאינו מאפשר שימוש מעין זה אלא כחריג. העוררים הפנו אותנו למובאות שונות מתמליל דיון זה, אך השיג ושיח שהתקיים שם מלמד דווקא על הקושי המובנה הקיים בסוגי הפל"ח והחשש מהרחבתו לשימושים שישנו את אופי המרחב הכפרי לחלוטין. כך, נציגת הוועדה המחוזית גבי אליסיה סיבר ציינה כי "הכוונה שלנו הייתה בגדול לתת אפשרות כי אנחנו מבינים את המצוקה של המושבים ובכלל לעניין להתפרנס אך ורק מחקלאות. כמו שקיים במחוזות אחרים. רצינו לתת לישובים אפשרות להרחיב את העסקים שלהם באופן שזה לא אך ורק חקלאות, כי אם לאפשר כול מיני עסקים אמנם קטנים שיכולים לתמוך בחקלאות או בכול מיני דברים נוספים אחרים. אבל כול עוד שאנחנו לא מאבדים את האופי של מושב [...] כדי לשמור על האופי שלו שלא נסתבך בוא נגיד עם כניסות ויציאות מבחינה תחבורתית או מבחינה סביבתית שנכניס לאיזה שהיא חלקה א' של מושב איזה מיזם שיכול להפריע לסביבה זר או לסביבה בגלל ההיקף או שלו בגלל האופי או שלו בגלל השימוש המותר. אז קבענו מה השימושים שהיינו רוצים לראות במושבים. גן כמו ילדים או קטן איזה מקום למסחר מסוים [...] אנחנו דיברנו על איזה מרכז מבקרים, חנות לממכר, יחידות אירוח שזה משהו שחסר לנו באמת ויש כיוון תיירותי שאנחנו באמת רוצים לנצל וזה מתואם עם המועצות האזוריות ואנחנו מאוד תומכים בזה וגם משרד התיירות תומך. ואנחנו באמת רוצים שהדרום מעבר לכלניות יהיו דברים אחרים שאנשים יגיעו. שיהיו צימרים [...]]" (עמ' 52-53 בתמליל הדיון). בדיון זה אכן התחדדה המחלוקת בכל הנוגע להותרת שימושים נוספים. הופנינו בהקשר זה לדבריו של מר תומר גוטהולף, כיום מתכנן מחוז דרום, ואז למיטב ההבנה ייצג את המועצות האזוריות. בין היתר ציין מר גוטהולף: "הוספת שימושים של אחסנה. אם מותר במושבים במחוז מרכז רבותי לעשות אחסנה על יד על נתב"ג ואני לא בעד זה, אני כבר אומר, אני לא בעד זה. אבל אם המדיניות של הולנת"ע והמועצה אפשרה את הדבר הזה. לא יכול להיות שבנתיב העשרה או במושב מבטחים על גבול רצועת עזה, אם יש אדם אחד שרוצה לעשות מחסן לו לא יתירו כשהתירו זה את במושבים שנמצאים קילומטר מנתב"ג. יש גם דין שווה ואי אפשר להפלות את מחוז דרום בצורה כול כך בוטה" (עמ' 66). הדיון הפנימי היה ער בנושא זה גם כן. סוגיית השימושים שנותרו בוויכוח נדונה שם לפרטיה ושימוש האחסנה נחשב כעניין שצריך להיות חריג, אם בכלל, בשל ההשלכות שעשויות להיות כרוכות בו. חבר הוועדה דאז מר איתמר בן דוד ציין: "אני חושב שהפעילות הלא חקלאית היא לחוכרים. היה לך חקלאות היא נפלה, יש לך אפשרות לתעסוקה חליפית. ויש בעיה בייחוד בנפת אשקלון, אני אומר שזה מתנהל כמו אזור המרכז שמשכירים לצד ג' עסקים" (עמ' 110); וכן מר הלל זוסמן: "אני גם יושב בולקש"פ ומגיעות תוכניות עם שימושים חורגים והכול ואני מסתכלים אחרת על ערבה תיכונה. הם אזורים שבאמת אין להם תחרות מול ... שבאמת האפשרויות שם אם הם לא באמת במקום הם לא קיימות בשום מקום. לבין אזורים אחרים במחוז דרום שהסיפור הוא אחר לגמרי זה, עולם אחר לגמרי [...] (עמ' 115). בסופו של יום התקבלה בהסכמה הצעת יו"ר הוולנת"ע להוסיף למסמך המדיניות את הסעיף בדבר

האפשרות לבחון במסגרת תכנית מקומית הוספת "שימוש אחסנה ואריזה" (סעיף 8 להחלטה) אך זאת במקרים חריגים. לא רק שהובהר שמדובר בחריג ולא בכלל, הוסף בהחלטה וגם במסמך המדיניות שיש לבחון את כל הכללים למניעת מטרדים ובעיקר ציון החשש לפגיעה באופי הכפרי של היישובים, הצורך לצמצם את התחרות מול אזורי תעסוקה ויישובים עירוניים סמוכים וכי "שימוש אחסנה למטרות שאינן חקלאיות אינו משתלב בסביבת המגורים ובאופי הכפרי של היישובים"; ולכן "מן הראוי כי שימושי אחסנה ירוכזו באזורי תעסוקה ולוגיסטיקה ולא יפוזרו במרחב ובוודאי שלא במרחב הכפרי". לאחר כל אלה הוולנת"ע הורתה על הוספת סעיף זה בכל זאת ולו בשל תכניות במחוזות אחרים ובכל מקרה הובהר שעל הוועדה המחוזית לבחון זאת באופן זהיר ככל שתגיע למסקנה שניתן לשלב שימוש זה "ביישובים מסוימים".

34. הלכה למעשה הוולנת"ע לא חידשה בהיבט האפשרות לבחון הוספת שימושים על אלה הקבועים במסמך הואיל וכפי שהובהר גם בדיון שם, והוצג לפנינו, המדובר במסמך מדיניות שניתן לחרוג ממנו במקרים המתאימים, לאחר שהדברים נבחנו באופן קונקרטי ובהנמקה מסודרת. כך ככלל בכל הנוגע לכל הנחיה מינהלית, וכך בפרט לגבי מסמכי מדיניות מהסוג הזה. בעניין זה נחזור גם על דברים שנכתבו בהחלטת ועדה זו בערר 21-65 מועצה מקומית בסמת טבעון נ' הוועדה הועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז חיפה (20.03.2023), בפסקה 47, לפיהם ההלכה הפסוקה כבר פירשה ש"הנחיות מינהליות משקפות את הניסיון המצטבר של הרשות בהפעלת סמכותה וגיבושן תורם להתנהלות יעילה ועניינית. כמו כן, הן מסייעות לשמירה על אחידות ועקביות בפעולת הרשות ומבטיחות התייחסות דומה למקרים בעלי מאפיינים דומים. באופן זה ההנחיות המינהליות מגבירות את השוויון ואת הוודאות המשפטית ומאפשרות לאזרח להעריך מהי התוצאה הצפויה להתקבל בעניינו ולהתכונן בהתאם לכך" (עע"מ 20-6329 גיא זומר נ' הממונה על חופש המידע במשרד המשפטים (06.07.2022); וראו עוד: ד' ברק-ארז, משפט מינהלי, כרך א', 228 (2010); ע"א 3089/11 מינהל מקרקעי ישראל נ' עוגן נדל"ן בע"מ (22.08.2012); בר"מ 18-1126 לול זרגוזי נ' רשות האוכלוסין וההגירה משרד הפנים (30.09.2021)). אכן, ההנחיה המינהלית היא מטבעה גמישה דיו ומאפשרת סטייה ממנה במקרה המתאים (בג"ץ 10907/04 ישראל סולודוך נ' עיריית רחובות (01.08.2010)); אך כבר נפסק כי דווקא קיומה של מדיניות גלויה ומפורסמת שסטייה ממנה מחייבת הנמקה, מבטיח ודאות והעדר שרירותיות (עע"מ 9187/07 אורי לוזון נ' משרד הפנים (24.07.2008), פסקאות 38-39). למעשה, הרשות אינה רשאית לסטות מההנחיה בלא הצדקה ועל זו להיעשות רק מקום בו קיימים שיקולים ענייניים-פרטניים המצדיקים זאת, והדברים נכונים ככלל (בג"ץ 5277/96 חוד נ' שר האוצר, פ"ד (5) 854, 862 (1997)), ובמסמכי מדיניות תכנוניים בפרט (ראו: עע"מ 9156-05 משה גרידינגר נ' מריוס ושרון ראפ (10.06.2008), בפסקה 10; וכן: עע"מ 4573/12 שמואל פיינגולד נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז ירושלים (07.01.2014)).

35. על יסוד כל האמור לעיל, מסקנתנו הברורה היא כי התכנית שלפנינו לא מהווה בשום אופן תוצר תכנוני מפלה, ולא ניתן להצביע כי תושבי המועצה האזורית חוף אשקלון זוכים ליחס לא שוויוני אל מול תושבי מושבים אחרים. בית המשפט העליון פסק ממש לאחרונה כך, מפי כבוד השופט נ' סולברג, בכל הנוגע לעקרון השוויון: "בבג"ץ 3390/16 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט נ' הכנסת [פורסם בנבו] (8.7.2021) (להלן: עניין עדאלה); ההפניות להלן לעניין עדאלה יהיו לאמור שם בחוות דעתי, עמדתי בהרחבה על עיקרון השוויון, על מקורותיו ועל משמעויותיו המרכזיות במשפטנו. בתוך כך, חידדתי את ההבחנה בין 'השוויון החוקתי' לבין 'השוויון המינהלי'. על מנת שלא

להאריך, אציין בקצרה, כי השוויון המינהלי מתייחס לנוסחת השוויון המוכרת, המכונה לעיתים גם 'שוויון אריסטוטלי', שלפיה "יש להעניק יחס שווה לשווים ויחס שונה לשונים במידה פרופורציונלית לשוני ביניהם" (דג"ץ 4191/97 רקנט נ' בית-הדין הארצי לעבודה, פ"ד נד(5) 330, 344 (2000) (להלן: עניין רקנט)); מטרתו של השוויון המינהלי היא לבחון אם "הבחנה הנעשית בין פרטים מבוססת על טעמים ענייניים" (עניין עדאלה, פסקה 106), וזאת תוך הסתייעות ב"מבחן השוני הרלבנטי", שבאמצעותו ניתן להסיק אם "בהפליה בין שווים עסקינן, או בהבחנה ראויה בין שונים" (שם, פסקה 103). לעומת זאת, השוויון החוקתי, עניינו בהגנה על כיבוד ערך הפרט; כך, שכן כידוע, עיקרון השוויון בשיטת משפטנו אינו בעל מעמד של ערך חוקתי עצמאי, אלא נגזר הוא מערך כבוד האדם (להרחבה בעניין זה, ראו: עניין עדאלה, פסקאות 87-94; בג"ץ 1877/14 התנועה למען איכות השלטון נ' הכנסת, פסקה 42 לחוות דעתי [פורסם בבנו] (12.9.2017); דפנה ברק ארז משפט מינהלי – כך ב, 678-679 (2010)). עניינו העיקרי של השוויון החוקתי, הוא בשאלה אם מתקיימת הפליה על רקע תבחין 'חשוד', כלומר "הבחנה בין בני אדם על יסוד השתייכותם לקבוצה חברתית מכוונת-זהות" (שם, בפסקה 118), כגון השתייכות לקבוצה דתית, לאומית או מגדרית. הפליה שכזו, אם היא מתקיימת, פוגעת בזכות השוויון החוקתית, שכן "שימוש בהבחנה כזו פוגע לכאורה בכבוד האדם, באשר הוא דן את הפרט לשבט, על יסוד השתייכותו הקבוצתית. הדבר עלול להשפילו ולבזותו כאדם, ואת בחירותיו הנוגעות לליבת הזהות האוטונומית שלו; הוא עלול לפגוע באוטונומיה שלו לפעול במנותק מכבלי הסטיגמות החברתיות המקובלות" (שם) (בג"ץ 7952-21 יאיר גרינבלט נ' השרה להגנת הסיביבה (24.07.2023), בפסקה 28). ועוד נפנה לנפסק להלן: "המשמעות המקובלת בפסיקתנו לעקרון השוויון היא כי יש לנהוג יחס שווה כלפי שווים. ודוק, "אין מדובר בדרישה לשוויון מוחלט, עיוור, אלא לשוויון ענייני המבקש יחס דומה לדומים על פי מאפייניהם הרלוונטיים" (בג"ץ 6407/06 דורון, טיקוצקי, עמיר, מזרחי עורכי דין נ' שר האוצר (23.9.2007), פסקה 33 (להלן: "עניין דורון")). לפיכך, הסדר שונה ביחס לקבוצה מסוימת אין בו די כדי לקבוע כי הייתה הפרה פסולה של עקרון השוויון, ולצורך כך יש לאתר את קבוצת השוויון הרלוונטית. קבוצת השוויון היא אותה קבוצה לגביה קמה החובה לנהוג בשוויון מחמת שלחבריה מאפיינים משותפים המייחדים אותה ואשר רלוונטיים לתכלית החוק, למהות העניין, לערכי היסוד של שיטת המשפט ולנסיבות המקרה (בג"ץ 4124/00 יקותיאל ז"ל נ' השר לענייני דתות, פ"ד סד(1) 142, פסקה 36 (2010); בג"ץ 1213/10 ניר נ' י"ר הכנסת, פסקה 14 לחוות דעתה של הנשיאה דורית ביניש (23.2.2012); עניין דורון, פסקה 35 וההפניות שם))" (בג"ץ 6481-19 אבי פלוביץ נ' שר המשפטים (14.11.2019), בפסקה 32).

36. מדיניות התכנון בשנים האחרונות, כפי שהצגנו לעיל, ככלל אינה מתירה וככלל אינה מקדמת תכניות, ודאי שלא תכניות נרחבות על שטח כלל המועצה האזורית, לשימושי אחסנה, ולמצער נדרשת הצדקה חריגה – היכן שזה אפשרי סטטוטורית – כדי לסטות מהמדיניות הנוהגת. משכך מובן כי התכנית שלפנינו אינה מפרה את "השוויון המינהלי" שכן היא מתייחסת לתושבי המועצה באופן שווה לאחרים – הן במחוז הדרום והן ביתר המחוזות. למען הסר ספק, וכיוון שהעוררים העלו טענות בדבר יחס מפלה לפריפריה נציין כי השתכנעו באותה המידה שלא הופר כאן גם "השוויון החוקתי" ואין בנמצא כל "תבחין חשוד" שמבקש להבחין את תושבי מחוז דרום מיתר המחוזות על יסוד טעם גיאוגרפי או למעשה כל טעם אחר.

37. הנה כי כן, מכלול החומר שקיים לפנינו, לרבות התכניות שאושרו בעשור וחצי האחרונים ואסרו מפורשות על שימוש זה; החלטת הוולנט"ע משנת 2015 שראתה בנושא כחריג שיש לבחון אותו

בזהירות יתירה כאמור; והעובדה שתמ"מ 3/21 הביאה למצב שבו לא ניתן עוד לאשר במחוז המרכז תכניות פל"ח ללא שינוי התמ"מ – מגבש את המסקנה שלפחות בכל הנוגע לשימושי הפל"ח "מטרידים" כגון אחסנה, אריזה ומלאכה ותעשייה זעירה, המדיניות כיום ברוב רחבי הארץ היא ככלל שלא לאשר עוד ובכל מקרה דרישה להוספתם נבחנת במקרים חריגים בלבד. ודאי שכך הדבר במחוז הדרום וכפי שראינו גם במחוזות אחרים. המשמעות המשפטית שיש לתת לכך היא שתכנית שאושרה על-ידי הוועדה המחוזית בשלהי שנת 2021 ולא הכלילה את שימוש האחסנה במסגרתה עולה בקנה אחד עם המדיניות התכנונית העכשווית הן ברמת המחוז והן במבט השוואתי ומשכך לא מהווה אבחנה אסורה אל מול אחרים. הלכה למעשה אותם מושבים במחוזות המרכז, חיפה והצפון שהקדימו ואישרו תכניות פל"ח על יסוד הוראות תכניות המתאר המחוזיות שזכרו לעיל וחלון הזמנים שהתירו או מקרים בהם אושרו תכניות שכללו אחסנה בשל מאפיינים פרטניים מיוחדים, אינם מהווים נכון להיום את 'קבוצת השוויון' הרלבנטית לתושבי המושבים במועצה האזורית חוף אשקלון.

38. לאור האמור ועל יסוד הנתונים שלפנינו, טענת האפליה – נדחית.

39. כעת נתייחס לשאלה האם היה על הוועדה המחוזית לקבוע חריג בעניינה של המועצה שלא בשל עקרון שוויון אלא בשל המאפיינים התכנוניים הפרטניים שנטענו: ראשית נציין כי נתגלעה

מחלוקת בין הצדדים באשר לנטל הצגת התשתית העובדתית להתקיימות החריג. העוררים טענו שוועדת המשנה להתנגדויות לא הייתה יכולה להסתפק במענה כללי לטענות שנשמעו בהתנגדויות ומוטל היה עליה הנטל, או שמע החובה, לבחון את הנתונים התכנוניים הפרטניים ולקבוע היכן ניתן לקבוע כי שימושי האחסנה יתאפשרו. מכאן טענתם של העוררים שאין זה הגיוני שהוועדה לא מצאה ולו נחלה אחת מבין 800 נחלות מושבי המועצה כרלבנטית לשימוש זה. אכן, ברמה העקרונית, ועדת המשנה להתנגדויות, בדומה לוועדה זו, היא כידוע מעין 'יצור היברדי' – מדובר במוסד תכנון לכל דבר ועניין שמוסמך לאסוף תשתית עובדתית לצורך הכרעה תכנונית זו או אחרת, אך בנוסף לכך, עת שמיעת התנגדויות, לובשת הוועדה גם "אדרת שיפוטית" לצורך הכרעה בהתנגדויות המונחות לפניה (בג"ץ 701-81 רות מלאך נ' רפאל לוי, פ"ד לו(3) 1 (1982)). בהמשך לכך, בפן העקרוני, שלב ההתנגדויות נועד בדיוק לצורך שמיעת המתנגדים וככלל על המתנגד הנטל לספק למוסד התכנון תשתית נאותה לבחינת טענותיו במסגרת ההתנגדות: "נקודת המוצא לדיון בכל אחת מן התוכניות נושא העתירה היא שלוועדות התכנון נתון שיקול דעת רחב בקבלת החלטות תכנוניות. מדובר בהחלטות מקצועיות, שלצורך הדיון בהן דרושים ידע ומומחיות הנתונים למוסדות התכנון; כאשר ההליכים הסדורים והרב-שלביים המתנהלים בהם על פי חוק מאפשרים להידרש כיאות למכלול השיקולים התכנוניים. בתוך כך, על מנת שכלל המידע הרלוונטי יילקח בחשבון – נקבעו מנגנונים מובנים המאפשרים לציבור בכלל ולמי שעשוי להיפגע מן התוכנית בפרט, להביא את טענותיו בפני ועדת התכנון על מנת שהדברים יישקלו על ידה טרם שתתקבל החלטה סופית בעניינה של התוכנית" (בג"ץ 5255-22 מעזוזה אבו-לבן נ' ממשלת ישראל (19.04.2023), בפסקה 15).

40. הדברים נכונים במיוחד בענייננו שעה שהמתנגדים (והמועצה) ביקשו שוועדת המשנה תקבע שימוש שאינו מצוי במסגרת מסמך המדיניות אלא כחריג, שיש לבחון בזהירות. ממילא, באופן כללי, על הטוען לחריג – עליו הראיה (השוו בהקשרים אחרים: ע"א 1442-13 אליהו זוארס ואח' נ' התעשייה הצבאית ישראל בע"מ (18.08.2016); בג"ץ 5403-22 לביא, זכויות אזרח, מינהל תקין ועידוד ההתיישבות נ' ראש הממשלה (22.09.2022); בג"ץ 1044-22 סמיר פאלח מוחמד אבו חלואן נ'

מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית (17.04.2022)). כפי שגם הובא לעיל, הדבר הוא גם בבסיסה של זכות הטיעון כפי שהיא מבוטאת בשלב ההתנגדויות ולכן על המתנגד לבסס את טענותיו ובכלל זה הצדקת הפעלת חריג: **"זכות ההתנגדות מהווה מכשיר שבאמצעותו ניתנת לאזרח זכות טיעון בפני הרשות, טרם שתחול הפגיעה בו במסגרת התכנית. הזכות להגשת התנגדויות נובעת מחובת ההגינות המוטלת על הרשות, ומבטאת את עקרון העל, לפיו, אין פוגעים בזכות או באינטרס לגיטימי של אדם, לפני ששומעים אותו תחילה וניתנת לו זכות הטיעון"** (עע"מ 2339/12 יונתן שוחט ואח' נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה כפר סבא (19.08.2013), בפסקה 46). משכך, לא נראה הגיוני לצפות מוועדת המשנה להתנגדויות שבעוד שהמתנגדים והמועצה טענו באופן כללי ששימושי האחסנה רלבנטיים ונדרשים כחלק מרשימת השימושים הכללית לכל תחום התכנית, תבוא ועדת המשנה להתנגדויות ותבצע בעצמה וביוזמתה בדיקה פרטנית ברמת הנחלה ואף ברמת המושב, בדיקה שיוזמי התכנית והמתנגדים לא קיימו. זאת במיוחד שכעולה מההחלטה בהתנגדויות הוועדה בדעה כי השימושים הכלולים בתכנית **"התוו לאחר בחינה תכנונית מקיפה בה התאמתם של שימושים אלה למרחב ולמושבים עצמם נבחנה [...]"**.

41. כמו-כן, אם תמונת המצב כפי שהוצגה בחלק ניכר מטענות המתנגדים בדיון הני"ל וכן בכתבי הערר ואף בדיון שלפנינו, שהמטרה המרכזית בתכנית פל"ח חוף אשקלון צריכה הייתה להיות לטובת שימושי אחסנה ואולי גם תעשייה זעירה כיוון שאין לבני המושבים כמעט שום תועלת מ"השימושים היזמיים" שנכללו בתכנית, נראה לנו שעל יזמת התכנית, המועצה האזורית, היה להציג זאת כך **לכתחילה** לוועדה המחוזית. לכן, אין מקום לטרוניה שנשמעה בכתבי הערר כלפי הוועדה המחוזית לפיה היא לא מצאה לנכון לבחון פרטנית יישובים או אף נחלות מסוימות, מבין 800 נחלות המושבים במועצה, בהם יותר שימושי אחסנה. נוסף כי הוועדה המחוזית נתנה במסגרת תשובתה לערר פתרון סביר כאשר ציינה שהמקום לביצוע בחינה פרטנית הוא בתכנית נקודתית שתוגש בין אם לשטח של נחלה או כמה או אף ברמת יישוב (לנקודה זו נשוב בהמשך). מן הסתם, קשה יהיה לחלוק שבתכנית מעין זו על מגיש התכנית יהיה לשכנע את הוועדה מדוע יש להחריג את עניינו ולאפשר שימוש אחסנה, והוועדה תוכל לבחון זו פרטנית. לאור האמור איננו סבורים שנפל פגם בדיון בהתנגדויות המקיים עילה להשבת הדיון לוועדת המשנה להתנגדויות לצורך ביצוע בדיקה עובדתית נוספת.

42. מכאן נעבור לנתונים שהוצגו במסגרת הדיון בהתנגדויות ולפנינו ונבחן האם יש מקום להתערב בהחלטת הוועדה המחוזית שלא להחריג באופן גורף את המועצה האזורית ולקבוע בתכנית זו יותר שימוש כללי לאחסנה בהיקף כזה או אחר באופן בלתי מובחן בין יישובים ובתוך היישובים בין הנחלות.

43. דיון בהתנגדויות התקיים כאמור ביום 22.11.2021. במסגרת הדיון נדונה בהרחבה סוגיית השימוש לאחסנה כפי שהתבקש בהתנגדויות. ראש המועצה האזורית ציין, ביו היתר, גם בשים לב לחשש לפגיעה בעיר אשקלון, כי מדובר לשיטת המועצה ב"שימושים בהיקפים שהם לא גדולים. זה לא אותם שימושים בכלל. מדובר על שימושים שהם מיועדים לאנשי עסקים פרטיים בהיקפים נמוכים. [...] מדובר על משאיות מכולות קונטיינרים באופן שלא מהווה תחרות למה שקורה בעיר הסמוכה. חשוב לי לציין את העובדה שהמועצה האזורית חוף אשקלון מועצה מאותגרת ברמה ביטחונית. ואנחנו חשוב לנו מאוד למצוא שימושים שיאפשרו לאנשים שגם ככה מאותגרים מבחינה ביטחונית כדי למנוע את האתגר שלהם גם מבחינה כלכלית כדי לייצר להם איזו שהיא אפשרות לפרנסה [...] אחסנה של בעל עסק לצורך העניין יכול להיות [...] משהו שיש לו איזו שהיא נגרייה בעיר ואין לו

יכולת לאחסן שם הוא מאחסן את הדברים שלו. לא מדובר על לוגיסטיקה [...] אני לא אומר עכשיו של כולם ילכו יעשו אחסנה. לא. אבל צריך לשמר את האפשרות הזו [...] יש פה שוק חופש צריך לתת לאנשים את האפשרות להקים כל אחד. [...] הכוונה היא [...] לתת כלי בידיים של אותם אנשים גם חקלאים, שרוצים אנחנו מכירים את מצב החקלאות ורוצים לאפשר להם להתפרנס בצורה יעילה סבירה [...] יש המון עסקים שאנחנו נמצאים בסמיכות לעיר אשדוד שיש עסקים קטנים שהם לא עסקים גדולים של אחסנה לוגיסטית ענפה. שמחפשים מענה לעסק שלהם. אני חושב אני חושב שהתכנית צריכה לאפשר את הדבר הזה. לא למנוע [...]."

בא-כוח המושבים הוסיף בהקשר זה כך: " [...] השימושים שנכתבו בתכנית הם לא מספיקים. [...] אין עניין במושב גיאה לבוא להפוך אותו לבית אריזה. או בית אחסנה כזה גדול. עם משאיות בתוך המושב. [...] המושבניקים יודעים לדאוג לעצמם. אתם יודעים שהם מעוניינים המשקים שלהם הערך שלהם יעלה. ולא המושב שלהם יהפוך להיות אזור תעסוקה שיוריד את ערך הנכסים שלהם [...]."

מזכיר מושב ניר ישראל ביקש גם הוא הוספת שימושי אחסנה וציין "זה לא אחסנה שאנחנו מדברים על לוגיסטיקה משאיות. זה טנדר, זה פג'רו, זה חנות אינטרנטית קטנה, [...] זה תמהיל. זה בן-אדם שבא היום לבית קפה או לצימר הנחמד יוכל לקנות איזה משהו קטן. זה הכול. לא מדובר על מפלצות לא על גובה של 20 מטר 30 מטר. מדובר על מחסן שמשרת חנות לבעל הנחלה. מגדיל את היוממות, מסחר. מגדיל את היוממות ומוריד עוד אנשים מהכבישים". בא-כוח מושב ניר ישראל הוסיף "אני חושב שכולם יכולים להבחין בזה שהנושא של אחסנה איפה שהוא עובר כחוט השני אצל כולם ולא בכדי. אני לא רואה מה כל-כך נרתעים מהנושא של האחסנה זה בסך-הכול אחד השימושים לדעתי הפחות מטרידים אם עושים את זה עם מגבלות נכונות [...] אני חושב שזה מאוד יעיל בנושא של - במיוחד באוכלוסיה הבוגרת. כאשר מסתכלים על הנושא של פל"ח, אחד הרצינאלים בהתרת שימוש הפל"ח זה לאפשר לחקלאי בן 60 שהתאפיין מהפעילות החקלאית. וגם צריך להכיר במציאות, 60 70 רוב האנשים כבר לא פעילים בחקלאות. וכשאתה מסתכל על רמת שירות השימושים בתכנית הקיימת אני קשה לי למצוא אדם בן 70 שיחפש להמציא את עצמו מחדש. והפתרון של אחסנה יכולה להיות כמעט הפתרון הבלעדי מהבחינה הזו. [...] צריך לזכור, גם למסעדות יש מטרד ולא קמים מושבים לא יקומו במושבים 90 מסעדות". יו"ר ועד מושב הודיה הוסיף כך: "בסוף האופציה היחידה של התושבים הוותיקים לסדר את העניין של המשק שלהם, ולנסות גם לשימוש משפחתי זה רק אחסנה. אני לא רואה בן-אדם בן 60 או 70 פותח מסעדה או נגרייה או משהו כזה. אם אנחנו רוצים להיות רלוונטיים רוצים להסדיר את המשקים אחסנה זה א-ב כל השאר זה צופר [...] אחד כמוני שגר במשק של ההורים שאמא שלי תלך לעולמה ב-125 אקח את המשק. אחסנה לשים את הציוד את הרמקולים ואת ציוד התאורה זה א-ב. זה שימוש עצמי. ברגע שלא נותנים את הבסיס הזה אני אומר זה הבסיס אחסנה, אנחנו חוטאים לכל התכנית של פל"ח. לבוא לבנות עכשיו איזה שהוא ציור, שהמושבניקים הולכים מחר כולם להקים מסעדות או תיירות או תיירות כפרית, זה דווקא בשוליים. זה ה-10 אחוז שיעשו אולי".

מנגד, יו"ר הוועדה המחוזית ציין כך: "איתמר אנחנו לא מזלזלים אנחנו רוצים להכניס גם אתם אני בטוח, להכניס חיים כלכליים [...] שאנשים יבואו למושבים. זה לא לזה. אנחנו לא רוצים לתת עכשיו איזה שהם פתרונות שהמושבים יהפכו להיות מחסן ליד מחסן. זה לא הכוונה [...] תנתק את הקשר מאשקלון. או-קיי? [...] יש כאן רוצים כל פל"ח כל מטרת הפל"ח זה סדנאות אומן זה מסעדות קטנות.

זה דברים כאלה שנותנים לבן-אדם שמגדל משהו מייצר אני יודע מה? עושה שם אה -, איזה מרכז מבקרים קטן שאנשים יוכלו לראות. זה חושבים שאנחנו רוצים לראות בפלח לא כל אחד עכשיו מקים לעצמו מחסן מאחסן עצים. אני לא יודע אני לא חושב שגם אתם מעוניינים בזה [...] בן - אדם [...] משכיר את המחסן שלו למישהו שיש לו חנות לחומרי בניין או עסק לכלים סניטריים. כן? יש פה מישהו שזה המחסן שלו אף אחד לא בא לקנות פה. זה המחסן. פה הוא מחסן הוא לוקח לעצמו חנות בעיר או אני לא יודע איפה, זה לא בעל הנחלה זה מישהו אחר בכלל. כן? אז הוא עושה פה ואז מתחילה, תהיה תנועה של משאיות, יביאו דברים, ויסתובבו במושב. אני לא יודע. זה האינטרס של המושב? עכשיו אם זה היה עוד מילא עוד איזה שהוא עסק של בעל הנחלה אני מבין, בסדר. אבל אנחנו לא יכולים למנוע את זה. שהוא ישכיר את זה למישהו אחר. זו התופעה שקורית".

מ"מ מתכנן המחוז הוסיפה על דברים אלה והתייחסה גם למסמך המדיניות וסעיף 5.3 שמאפשר בחינה של שימושי אחסנה כך: "הפל"ח נועד לעזור למשק המשפחתי. שהבינו החל משנות ה-90 כמו שכתוב שהרווחיות החקלאית קטנה וצריך שימושים נוספים [...] ולהגיד שבשביל אותם 90 אחוז שלא עובדים בחקלאות, לגיטימי לשים שם אחסנה? בעניין זה החטאה של המהות של פל"ח [...] אני קופצת לסעיף שמתייחס לנושא של האחסנה. זה סעיף 3.5 במסמך המדיניות שלנו [...] מדובר על סיטואציה שאנשים צריכים להיות חקלאים. שבמקרים מאוד חריגים ישובים מרוחקים שאין להם מקורות הכנסה מאפשר להם את האחסנה. ב - שלא מתחרה במרחב העירוני. באזור שלכם שיש מסביב אזורים אזורים תעסוקה במרחק מאוד - מאוד - מאוד קצר מכם. אין שום הצדקה משני היבטים. א - אין שום הצדקה שתהיה בכבישים הובלת חומרים לאחסנה מחוץ לערים. אין שום סיבה בכבישים שיסעו משאיות לעניין הזה. זה אחד. 2 מבחינה תעסוקתית יש לכם מענה, מענה קרוב. אז לבוא להטיל את כל הסיפור הזה על להגיד שאנשים לא חקלאים, מה נעשה בנחלה שלהם וכן הלאה בעיניי זו הטעיה של המהות העיקרית שיש למטרתה פל"ח".

45. החלטת ועדת המשנה להתנגדויות, עת דחתה את ההתנגדויות שנגעו להוספת שימושי האחסנה, נסמכת כידוע על שני נימוקים מרכזיים – הסמיכות לאזור העירוני והחשש לפגיעה במרחב הכפרי. כאמור, הנחת המוצא של בחינת האפשרות להוסיף שימושי אחסנה היא כי מדובר בשימוש חריג. כפי שצוטט לעיל, בהחלטת הוולנת"ע לאשר את מסמך המדיניות הובהרה עמדתה כי "מן הראוי כי שימושי אחסנה ירוכזו באזורי תעסוקה ולוגיסטיקה ולא יפוזרו במרחב ובוודאי שלא במרחב הכפרי. יחד עם זאת מאחר ושימוש זה הותר בתכניות הפל"ח במחוזות אחרים יש לאפשר למחוז הדרום לשקול במקרים חריגים ובמגבלות כפי שיקבעו בתכניות המתאר המקומיות שימוש זה ככל שיהיה סבור שניתן יהיה לשלבו ביישובים מסוימים". ניכר אם כן כי הצוהר שנפתח במסגרת מסמך המדיניות לבחון תוספת שימושי אחסנה הוא בשל "תכניות התמ"מ" שנזכרו לעיל ואפשרו עד לשנת 2005 לערך אישור תכניות פל"ח לרבות אחסנה במחוזות מרכז, חיפה ירושלים (כאמור במחוז צפון קיימת מדיניות שהתוותה הוועדה המחוזית שגם היא אינה מקדמת שימוש מעין זה). בשל העיכוב שחל באישור מסמך המדיניות במחוז הדרום אפשרה הוולנת"ע, באופן שגם לא נקצב בזמן, בחינה חריגה של הנושא אך הדגישה כי זו צריכה להיעשות "כך שימנעו מפגעים סביבתיים ותצמצם ככל הניתן תחרות מול אזורי תעסוקה ויישובים עירוניים סמוכים". והנה, לא רק שהוועדה המחוזית לא השתכנעה כי מתן אפשרות אחסנה תצמצם ככל הניתן את התחרות אל מול העיר אשקלון, הוועדה המחוזית בדעה, כאמור בהחלטתה בהתנגדויות, שמדובר בתחרות שכלל אינה רצויה בשעה שבעיר

אשקלון קיימים די והותר שטחים מסחריים ותעשייתיים שיכולים לשמש לעניין זה וכי מתן היתר כאמור יוביל לזליגת שימוש זה באופן ניכר – מהעיר לכפר.

46. עוד נציין שאף שהנמקת הוולנת"ע לאפשר לוועדה המחוזית לשקול באופן חריג ובמגבלות האמורות בהחלטה את האפשרות לשימוש זה, מדברת על "יישובים מסוימים" ולא על שטחי מועצה שלמה. כמו-כן, מהסקירה שהובאה לעיל ראינו שבעת אישור מסמך המדיניות בוולנת"ע בשנת 2015 המדיניות הארצית הייתה ברובה שלא לאשר שימושי פל"ח נוספים ובוודאי שלא שימושי אחסנה. הוולנת"ע אמנם ביקשה לאפשר בחינה זו במחוז הדרום שכאמור התעכב באישור מסמך המדיניות (וגם עניין זה מצביע על התייחסות שוויונית); אך אין להתעלם מכך שתכנונית שימוש אחסנה כחלק מפל"ח נתפס עוד בעת מתן ההחלטה, שימוש מורכב למדי שמחייב בחינה זהירה ביותר.

47. בנתונים אלה, אנו סבורים שלא רק שהנטל להצדקת הצורך בחריג באישור שימושי האחסנה בשטחי המועצה או ביישובים שלמים בחלקה רובץ לפתחם של העוררים, הרי שבנסיבות העניין הנטל הוא מוגבר. הוא מוגבר הואיל והוועדה המחוזית נדרשת בעצמה להנמקה אשר תסביר צעד מעין זה הן כיוון שמדובר בחריג בהגדרתו, והן ביחס למדיניות במרחב המחוז ואף במישור הארצי.

48. לאחר עיון בכל החומר שהונח לפנינו, וגם על יסוד השיג ושיח שהתקיים במסגרת הדיונים בוועדה המחוזית והתחדד גם בעת הדיון בערר, אנו סבורים שהעוררים לא עמדו בנטל זה ולא הציגו תשתית מספקת לדרישתם זו, לבד מהרצון הכללי למקסם את השימושים האפשריים, כאשר ניכר כי לשיטתם שימוש האחסנה צפוי להיות היעיל והרווחי ביותר עבורם. אלא שלא כך נבחן הצורך בשימוש פל"ח זה או אחר בשים לב למכלול השיקולים הקיימים בנושא. ראו בהיקש גם מהנפסק בבג"ץ פורום הערים: "כפי שהודגש בוועדות השונות שנדרשו לעניין, וזכה לביטוי בהחלטות, השימוש בקרקע החקלאית לצורך תעסוקה לא חקלאית הוגבל לחוכר עצמו, כמרכיב משלים לפרנסתו מחקלאות, שלא היה די בה עוד. התרת השימוש הלא חקלאי בקרקע, נעשתה בגדר "רע הכרחי". היא לא ניתנה לו כדי להרחיב את גדר הכנסותיו מעבר לאלה שבהן יכול היה לזכות כחקלאי, ולא כדי להרחיב את גדר עיסוקיו עד כדי הפיכת אדמתו החקלאית ל"שטח להשכיר" לצורך הקמת מבני מסחר ותעשייה שיושכרו לגורמים עסקיים חיצוניים [...]. התרחיש שראתה הוועדה לנגד עיניה הוא של חקלאי המוסיף לעבוד בחקלאות, אך בשל מגבלותיו של עיסוק זה, נאלץ לחלק את זמנו ולעסוק בעיסוק נוסף – לא חקלאי – אשר מיקומו בצמוד לבית החקלאי מאפשרת לו ניצול יעיל של הזמן. תרחיש זה אינו תקף כשהתעסוקה הלא חקלאית מנוהלת ומבוצעת כולה על-ידי צד ג', שאינו גר בנחלה, ואין לו כל נגיעה בעיסוק חקלאי" (פסקה 104).

49. דברים אלה נכונים לדעתנו גם בהנחה שבעלי הזכויות בנחלות יקימו בעצמם "עסק של מחסן". למעשה, נדמה שנקודת מוצא בפסק הדין בעניין פורום הערים הייתה ששימושי פל"ח לאחסנה אינו חלק מרכזי ב"חבילת שימושי הפל"ח"; כאשר הדילמה הייתה האם לאפשר שימושי תעסוקה בכל נחלה בהיקף מוגבל, חרף החשש משינוי אופיו של המרחב הכפרי. אחד השיקולים בהקשר זה היה גם המרחק מספקים ותשתיות תומכות שיוותרו במרחב העירוני והצורך בתובלה דווקא אל תחום המושב ולא ההיפך מכך: "העותרים השונים מתריעים מפני מגמת פרבור שצפויה להתרחש בעקבות מתן האישור לתעסוקה לא חקלאית. אכן, פתיחת פתח נרחב לאפשרות של תעסוקה לא חקלאית עלולה לקדם תהליך של פרבור, המנוגד למגמות התכנוניות. זאת על רקע העלויות הפחותות, בין היתר במיסוי, שהמושב יכול להרשות לעצמו להטיל על עסקים אלה, בהשוואה לערים [...]. החלופות

שביניהן יצטרך עתה החוכר לבחור והעומדות עתה זו כנגד זו, הן, מן הצד האחד, הקמת מבנה לתעסוקה בעיר, לרוב בקרבה לספקים ולתשתיות תומכות, בתמורה לתשלום דמי חכירה מלאים; ומן הצד השני, הקמת מבנה מעין זה ביישוב חקלאי, בשטח מוגבל מראש, הנמצא לרוב במרחק מה מספקי הציוד ומחייב תובלה; לשימוש הנוגס בשימוש למטרות קיט, ועלול אף לנגוס בשימוש הזול יותר לצורך מגורים, ובתמורה לתשלום של דמי חכירה מלאים. נכון הוא כי גם בהתאם להסדר זה עשויים להשתמר תמריצים להקמת תעסוקה לא חקלאית ביישובים החקלאיים, ובכלל זה דמי ארנונה בשיעור נמוך יותר. ואולם, גם אם בנסיבות מסוימות יוסיפו חוכרים מסוימים לדבוק בחלופה הכפרית, איני סבורה כי החלטה 1101 מספקת תמריצים ממשיים שעלולים להפוך העדפה פרטנית מעין זו לכלל מגמה ולתופעה של פרבור" (פסקאות 94, 96).

50. העוררים טענו לפנינו כי שימושים אלה, של אחסנה בהיקפים קטנים של כמה מאות מטרים, כלל אינם עומדים בתחרות עם העיר אשקלון ושימוש אחסנה כזו כלל אינה קיימת בערים, שם מבוצעים שימושי אחסנה בהיקפים גדולים יותר ואף במרלו"גים. איננו סבורים כך. כפי שצוין, על העוררים היה להציג ניתוח עובדתי מפורט בעניין זה בנסיבות בהן הם מבקשים להפעיל חריג, שהוועדה המחוזית נדרשת לבחון בצמצום ובזהירות. האם בעיר אשקלון לא קיימות אפשרויות אחסנה בהיקפים של עד 200 מ"ר – לא הובא לנו כל נתון על כך. הוועדה המחוזית הפנתה אותנו בדיון גם לתכנית הכוללת המתגבשת לאשקלון שנכללים בה אזורים נרחבים לתעשייה ותעסוקה במילוני מ"ר. זאת ועוד, כאשר הוועדה המחוזית כותבת בהחלטה בהתנגדויות ש"מושבי המועצה הכלולים בתכנית נמצאים בסמיכות רבה מאד לעיר אשקלון, אשר, בה גם כן קיימים שטחים זכויים נרחבות לאחסנה אשר טרם מומשו ולא נכון יהיה לייצר מוקדי משיכה נוספים אשר יקשו על פיתוח התעסוקות בעיר ואף במועצה" (ההדגשה הוספה – הח"מ) – על העוררים היה להציג תשתית נוגדת ולא להסתפק בטענה הכללית שאין פתרון בסביבה העירונית לשימושי אחסנה מצומצמים עד כדי כך שיש להתיר אותם בסביבה הכפרית הסמוכה.

51. מהצד השני, עצם הרצון של העוררים ולמעשה של כלל היישובים במועצה לאשר שימושים מסוג זה מלמד על כך שקיים לשיטתם "שוק" לאחסנה מסוג זה, שבו יש להם לעמדתם יתרון יחסי. כך למעשה הבהירו העוררים בדיון בערר, לרבות ראש המועצה – שמדובר בצרכי אחסנה שערים כמו אשדוד ואשקלון לטענתו לא נותנות להם פתרון "ואז צריכים למקומות קטנים יותר אז נכנסו פנימה לתוך המושבים" (עמ' 10) תוך שהביקושים "מתדפקים על דלתו" (עמ' 6). כלומר, בניגוד לניסיון לטעון, בחלק מהדיון, שמדובר בשימושי אחסנה שנועדו לספק את עסקו של בעל הנחלה או המתגורר בה, באופן מובהק המדובר בהקמת עשרות ומאות מחסנים שיוצעו להשכרה לשוכרים מהמרחב העירוני בעיקר אם לא רק. כאמור לעיל, שימושי האחסנה (והתעשייה הזעירה) עומדים במרכז החשש מהתופעות השליליות ששימושי הפל"ח השונים עשויים להביא למרחב העירוני הסובב. שכן אין המדובר עוד בשימוש נלווה נוסף לחוכרים בחלקות החקלאיות אלא עניין שהוא במהותו סחיר לחלוטין שמושכר לאחסנה של עסקים של צדדים שלישיים שמגיעים לעיתים אלו ואחרות (לרוב במשאיות או טנדרים) "למשוך סחורה".

52. לאחר שמיעת כל הטענות, אנו סבורים שצדקה הוועדה המחוזית בעמדתה שיש לאפשר לסביבה העירונית להציע את הפתרונות בהקשר זה, ולא להפוך את המרחב הכפרי הסובב את העיר אשקלון ל"עורף לוגיסטי" של מחסנים קטנים; ובוודאי שאין לראות במרחב זה כעורף לוגיסטי של נמל אשדוד, עניין נוסף שעמד בפני הוועדה המחוזית (ראו בעמ' 31 לתמליל). למעשה, החשש משימושים

אלה עולה גם בפסק הדין בעניין פורום הערים העצמאיות אגב דיון באפשרות השכרת הפל"ח לצדדים שלישיים: "גידול ניכר בהיקף הבנייה לתעסוקה לא חקלאית עלול לממש לפחות חלק מן החששות הכרוכים בתופעת הפרבור, ובכלל זה מעבר עסקים מן העיר לכפר בשל תנאים טובים יותר שיוצגו להם; החמרת גודש התנועה והתחבורה בעורקים שאינם מיועדים לכך שיגרום בתורו לפגיעה סביבתית; ושינויים דמוגרפיים הנוגדים את המגמות הרצויות. כן עלול הדבר להביא להכשרת דרכים חדשות וחניונים בשטחים פתוחים, לשימוש מוגבר ברכב פרטי ולהחמרת מפגעי זיהום" (פסקה 101).

53. בהמשך לאמור, החשש הנלווה לאישור שימושי האחסנה המבוקשים והפיכת המרחב, בחלקו אם לא ברובו ל"עורף האחסנה" של המרחב העירוני הסובב, הוא כמובן הפגיעה באופי המרחב הכפרי. אכן, כפי שציין ראש המועצה לפנינו, ייתכן שמחסן שמביא לכניסה של משאית או רכב אחת ליום או אחת לכמה ימים אינו מטיל נטל כבד מדי על התשתיות ואינו בעל השפעה מהותית על אופי התנועה והתשתיות באזור. אך יש לזכור את הטיעון הן של העוררת הן של המושבים לפיו מכלול שימושי הפל"ח הכלולים בתכנית לדברי העוררים עצמם כלל אינם ישימים לרוב המוחלט של האוכלוסייה, שנדרשת לכן לשימושי האחסנה. בכל מקרה, המבוקש הוא אישור אחסנה באופן כללי בתכנית לכלל יישובי המועצה ולכלל החלקות. המשמעות היא, אישור פוטנציאל שימושי אחסנה פוטנציאליים של מאות אלפי מטרים, במאות מחסנים "קטנים" (כאמור, ביישובי המועצה חוף אשקלון 800 נחלות בעשרה מושבים ולכן המדובר באישור מינימלי בנפח של 160,000 מ"ר על בסיס 200 מ"ר אחסנה בכל נחלה, ועד 400,000 מ"ר על בסיס 500 מ"ר מקסימלי כפי שהתבקש בדיון בערר). המדובר ב"היקפי ענק" גם ביחס לתכניות המקודמות בעיר אשקלון. לכן גם התנועה שייצר שימוש נרחב זה וההשלכה על התשתיות במרחב צפויה להיות משמעותית לרבות הגדלה לא מעטה של היקף התנועה של רכבים ומשאיות במרחב המושבים. כמו-כן, לשימוש זה, ולא כל שכן בהיקף המבוקש, קיים גם היבט נופי לא מבוטל. לא בכדי התייחסות הוולנט"ע ולאחריה גם מסמך המדיניות, והתייחסות יתר מוסדות התכנון המחוזיים בשנים האחרונות לשימושי אחסנה כחלק מפל"ח היא למצער 'חשדנית' ובכל מקרה כעניין חריג ביותר.

54. בהקשר זה אנו סבורים שהטענות שנשמעו לפיהם המדובר ב"יישובים פריפריאליים" חלשים שיש לחזק אותם ומשום כך להפעיל את אותו חריג אפשרי המתיר שימושי אחסנה, אין לקבל אותן. המדובר במועצה אזורית שעוטפת את העיר אשקלון והלכה למעשה, ברמת אזורי הביקוש בעשרות השנים הבאות, עתידה נפת אשקלון, בהתאם ל"תכנית האב לנפת אשקלון", להפוך לאזור מרכזי, שלמעשה גובל במה שמכונה "מרכז הארץ" ושנכללים בו במרכזים עירוניים גדולים (אשדוד, אשקלון [כאמור בתכנית האב], קרית גת [ראו לגביה את תיקון 6 לתמ"א 35]). למעשה, במישור התכנוני, קשה לקבל את הטענה שיש לקבוע חריג כללי במועצה האזורית חוף אשקלון בשל שיקולים הנוגעים לקשיי הפריפריה או העדפתה. המדובר במרחב תכנון שעתיד להיות מועצם ביחידות דיור ולמעשה מהווה טבעת חיצונית של אזורי הביקוש של מה שמכונה "מרכז הארץ". ראו בהקשר זה דברי מנכ"ל מינהל התכנון במועצה הארצית מיום 02.05.2023, בדיון אגב הרחבת תחום הפיתוח של העיר קרית גת (תמ"א/6/35): "אני חושב שזאת אחת התוכניות שראויות לשבח, באמת בהיבט, בהסתכלות הרחבה, גם מבחינת תשתיות, רכבת קלה, חיבור בין ארבעת המוקדים, אשדוד, אשקלון, קריית גת וקרית מלאכי. אני חושב שתהליך כזה, אנחנו עכשיו מקדמים בשאר חלקי הארץ והראיה כאן הייתה לפני מספר שנים והיום אנחנו נמצאים אחרי שיוק של הרבה, אלפי יחידות דיור שהיו

כאן במחסנית. ורק בשבוע שעבר רמ"י שיווק בהנף אחד עשרת אלפים יחידות דיור, 10,600 יחידות דיור, וכאן לאור, אנחנו מסתכלים אחורה, ההיקפים של השיווקים שיצאו כאן בקריית גת ובאזור, גם אשקלון, אנחנו רואים שהביקוש הוא גדול והולך וגדל, זה נותן חלופה למרכז הארץ, אנחנו נמצאים כאן עכשיו באזור שהוא סמי, בעבר הוא היה נחשב סמי פריפריה, היום הוא כבר נכנס למרכז הארץ והוא עונה על הביקושים הרבים שיש במרכז הארץ. ולכן אנחנו מחפשים עכשיו שטחים שהם סמוכים לתשתיות קיימות, סמוכים לפיתוח קיים וזה מתבקש כאן" (עמ' 58). לעיר אשקלון לבדה התכנית האסטרטגית מגדירה תוספת של עשרות אלפי יחידות דיור (כ-310,000 יח"ד תוספת במרחב כולו). ראו בהקשר זה גם במסמכי "תוכנית אסטרטגית 2040 להסעת המונים ולתחבורה ציבורית בנפת אשקלון" (ניתן לאיתור ברשת). התכנית האסטרטגית לתחבורה מציינת בית היתר כך: "מרחב אשדוד-אשקלון מהווה יחידה גאוגרפית המקשרת בין שלושה מטרופולינים: תל-אביב, באר-שבע וירושלים. גבולות המרחב למעשה נושקים לטבעות החיצוניות של כל אחד ממרחבים מטרופולינים אלו, פרט למטרופולין ת"א, אשר בו קיימת חפיפה בין גבולותיו לגבול מרחב אשדוד-אשקלון. במרחב התכנון מתגוררים כיום כ-650,000 תושבים, כאשר למעלה ממחציתם מתגוררים בשני המוקדים העירוניים המרכזיים במרחב: בערים אשדוד ואשקלון. שני מוקדים אלו הם בעלי רמת צפיפות מגורים נמוכה. לצד ערים אלו, קיימים יישובים פרבריים כגון בני ע"ש, גן יבנה וגדרה אשר מוקפים ביישובים חקלאיים. בנוסף לכך מתקיים בין המרחבים העירוניים רצף גדול של שטחים פתוחים".

55. בנתונים אלה, קשה לקבל את הטענה שיש לקבוע כי סביב עיר שצפויה להיות כה מרכזית כגון אשקלון, תיפרס טבעת של שימושי אחסנה שיצאו מהמרחב העירוני וימלאו את זה הכפרי. מעבר לפגיעה הפוטנציאלית בעיר, בכך אכן תגולם גם פגיעה ניכרת בכפר. לכן יש ממש לדעתנו בדברים שציינה נציגת לשכת התכנון בדיון בערר: "המועצה האזורית הזאת נמצאת אמרנו באזור שהוא מוטה מגורים ומוטה תעשייה. [...] אני חושבת שבלי קשר צריך לחזק את אפשרות של התעשייה / אחסנה תעסוקה למיניה. תגיע לאשקלון כי באמת היא זקוקה לבסיס הכלכלי הזה. ואני חושבת שגם מגיע לתושבי העיר תעסוקה כולל אחסנה כולל אופציות אחסנה שיהיו בנגישות נוחה למגורים שלהם. מי שבחר לגור במרחב הכפרי ועיני לא צרה, נהדר. יודע שיש לזה יתרונות וחסרונות בין היתר אכן אין אוטובוס שנכנס בתדירות גבוהה למושב, נכון. אבל להגיד את זה בנפת אשקלון זה ממש קשה. מכיוון שזה האוטובוס אכן לא נכנס אבל הקרבה היא כול כך גדולה וכאדם גר במרחב הכפרי אז נכון אז אין לו אוטובוס שנכנס ויכול להיות שתעסוקה של אחד מבני הבית או שניים מבני הבית צריכים לצאת לעיר אבל העיר [...] העיר אשקלון היא החצר ולכן במקרה הספציפי הזה אני לא חושבת שיש צורך לתת אחסנה נוספת [...] אחסנה שימו לב זה שטח מאוד גבוה, זה משהו שנוכח במרחב הכפרי והפתוח ואני חושבת שבאחריות שלנו כאנשי המדינה הזאת לוודא שגם כשיהיה לנו תעסוקה וגם יהיה לנו מקום למרחב פתוח גם ל 2022 וגם ל 2040 וגם ל 2060. לצורך כך צריך מאוד מאוד לרכז את התעסוקה והאחסנה במרחב עירוני מופר ולהשתדל לא להפר עוד שטחים פתוחים" (עמ' 35).

56. אכן, איננו מניחים שיוקמו בכל נחלה 'סדנת אומן', כשם שאיננו מניחים שכל נחלה בכל מושב תכלול מסעדה או בית קפה שנטען שהתנועה שהאחרונים מייצרים גבוהה יותר משימוש האחסנה. אך התמהיל של האפשרויות עתיד ליצור איזון שישמר עד כמה שניתן את האופי הכפרי של האזור. הותרת שימושי האחסנה והתעשייה הזעירה עשויה להפר באבחה איזון עדין זה.

57. ויודגש, איננו מקלים ראש בטיעון לפיו הדור הוותיק של תושבי הנחלות אינם יכולים למצוא פתרון מספק לאובדן ההכנסה החקלאית, בשימושי הפל"ח שמסדירה התכנית. כפי שגם נפסק בבג"ץ פורום הערים: "אכן, אפשר שגילם או מצב בריאותם של חלק מן החוכרים מכתוב מצב שבו השכרת המבנים היא הדרך היחידה עבורם לממש את זכותם להקים תעסוקה לא חקלאית בנחלה. אין להתעלם מקושי זה, אך שקילתו צריך שתיעשה נוכח יתר השיקולים האמורים, ותוך איזון ביניהם" (פסקה 105). בית המשפט דחה טיעון זה עת שביטל את האפשרות לבצע השכרה לצדדים שלישיים של שימושי הפל"ח. בהקשר הנוכחי, סבורים אנו כי מצבם של העוררים שלפנינו אינו שונה ממצבם של תושבי מושבים אחרים במחוז דרום או במרכז הארץ וצפונה שבשנים האחרונות מוסדות התכנון – כפי שהצגנו ברחבה לעיל – ככלל אינם מקדמים בהם תכניות לפל"ח הכוללות שימושי אחסנה.

58. לאור האמור, הנימוק הכוללני שנשמע לפנינו שלפיו יש להכיר בחריג בכל שטחי המועצה (ולמצער בכל נחלות המושבים העוררים) אינו יכול לעמוד. נוסף כי מעבר לסוגיה הכלל-מועצתית, הרי שלאור הנתונים שהוצגו לפנינו, גם בעניינם הפרטני של המושבים בערר 9/22 – ניר ישראל, הודיה וגיא – לא השתכנענו כי יש להפעיל את החריג הקבוע בסעיף 5.3 למסמך המדיניות, כך שבמסגרת התכנית יוחרגו מושבים אלה ותתאפשר בכלל הנחלות שבהם אפשרות לאחסנה ו/או מלאכה זעירה. גם עיון ב"מסמך הרקע לתכנון" אליו הפנו המושבים בין היתר בסעיף 64 לכתב הערר, לא מצביע על נתונים שמצדיקים הפעלת חריג כאמור. כפי שגם צוין בתשובת הוועדה המחוזית, במסמך הרקע מפורטת סקירה של שימושים קיימים (חלקם גם שימושים חורגים). ממסמך זה עולה שבמושב ניר ישראל ישנם 6 משקים הכוללים שטחי אחסנה עם מחסנים לריהוט ואחסנה פתוחה מתוך 18 משקים שכוללים פעילות פל"ח. במושב 91 נחלות. יש לציין שגם אותם 6 משקים לא מצוין האם מדובר בשימושי הפל"ח של כ-200-500 מ"ר המבוקשים, ונראה שלפחות בחלקם המדובר באחסנה פתוחה שממילא לא מבוקש ואין אפשרות לאשר. במושב הודיה מפרט המסמך שפעילות הפל"ח קיימת בכ-30% מ-93 הנחלות הקיימות. מבחינת אחסנה נמסר ש-11 משקים כוללים אחסנה סגורה ופתוחה וגם כאן נראה שחלקם אם לא רובם של אחסנה פתוחה או כזו שבהיקפים גדולים, אם כי קיימים שימושי מחסנים לציד הגברה, אחסון מזון יבש וציוד לגני ילדים שיכולים להיות רלבנטיים לאלו המבוקשים. במושב גיא, 92 נחלות ו-12 משקים מתוכם עוסקים גם בפל"ח, ומתוכם 4 כוללים "אחסנה פתוחה או איסוף גרוטאות". כלומר, תמונת המצב בפועל אינה מלמדת את המסקנה אליה טוענים המושבים העוררים לפיה קיימים שימושי אחסנה בכל אחד ממושבים אלה שצריך להסדיר אותם וכי ההתעלמות מכך אינה סבירה (סעי' 65 לערר). נראה שהמציאות היא שמדובר במושבים שרוב מוחלט של הנחלות שבהם עוֹדן עוסקות בפעילות חקלאית (כך לפי מסמך הרקע עצמו) וכי שימושי פל"ח וכאלו מסוג של אחסנה של עד 200 מ"ר כמבוקש בערר זה, אינם נפוצים. דווקא אישור שימושים אלה עשוי להביא, בהמשך גם למה שצינו לעיל, לשינוי צביונם של יישובים אלה, וללא הצדקה מספקת שמצאנו לכך.

59. הלכה למעשה, אפשרות לאיזון נכון לגבי נחלות ספציפיות ובעלי זכויות בנחלות מסוימות יכול להיעשות גם באמצעות מתווה פרטני יותר שעשוי לתת מענה לחששות האינהרנטיים הקיימים באישור שימוש זה. וזאת, חלף הוספת שימושי אחסנה בתכנית כלל מועצתית שהוא מורכב בשים לב למכלול השיקולים כפי שבאו לידי ביטוי גם במדיניות והחלטות מוסדות התכנון דלעיל מהשנים האחרונות, כפי שבא לידי ביטוי גם בפסיקה הנ"ל וגם בהחלטת הוולנת"ע באישור מסמך המדיניות; וכן מדיניות הוועדה המחוזית דרום כפי שבאה לידי ביטוי בהחלטותיה בתכניות הפל"ח השונות

במחוז. כך, בסעיף 3.4 לתשובה לערר ציינה הוועדה המחוזית: "יצוין כי תכנית לשימושי פל"ח מהותה הרחבת השימושים המותרים לשימושים מוגבלים נוספים, באופן גורף על כל יישובי המועצה. גם אם ישנם מקומות בהם אפשר לשקול אישור שימושים נוספים, הועדה לא מצאה כי יהיה זה נכון לאשר זאת בצורה גורפת לכלל יישובי המועצה. את החריגים והמקרים הייחודיים שאולי מצדיקים סטייה ממסמך המדיניות, יש לבחון באופן פרטני בתכניות מתאר נקודתיות, אשר בוחנות את כל הפרמטרים הרלוונטיים והשפעות ביחס למקרה הקונקרטי. לא יהיה זה נכון לאשר שימושי תעשייה זעירה או חקלאית, ללא בחינה מעמיקה של השלכות שימושים אלה על הסביבה הקרובה". הוועדה המחוזית שבה וציינה עת הדיון בערר כי היא נכונה לבחינה לדוגמה ברמת מושב או נחלה זו או אחרת, ושם יוצגו הנימוקים הפרטניים להצדקה הפעלת אותו חריג שבמסמך המדיניות והצורך בחריגה מהמדיניות הכללית הקיימת, אם לאו. כל זאת כאשר ברמת התכנית המועצתית לא מצאנו שיש לקבוע שימושי אחסנה ותעשייה זעירה אפשריים בכל 800 הנחלות בתחום במועצה, וגם לא השתכנענו שב-275 הנחלות הקיימות בשלושת המושבים העוררים הנתונים מלמדים כי יש להסדיר ולקבוע כלל מיוחד.

60. העוררים הוסיפו וחידדו בדיון לפנינו כי לנוכח האמור בהחלטות מועצת רשות מקרקעי ישראל, שמתירות לשיטתם את שימושי האחסנה והמלאכה הזעירה כחלק משימושי הפל"ח בנחלות, על מערכת התכנון "ליישר קו". כך ציין ראש המועצה בדיון בערר: "רשות מקרקעי ישראל כמו שאמרת שיושבים שם שבעה שרים עם כול הכבוד אני יודע שלא אוהבים לשמוע את זה, היא קובעת מדיניות הפקיד אמור ליישם את המדיניות אתם לא יכולים לקבוע מדיניות משל עצמכם" (עמ' 11). בכל הכבוד להלך טיעון זה, אנו סבורים שהחלטות מועצת מקרקעי ישראל אין בכוחן להכתיב תוצאה למוסד תכנון מוסמך עת הוא דן בתכנית פרטנית ובהתנגדויות לה. למעשה, במידה רבה סדר הדברים הוא הפוך במובן זה שהחלטות מועצת רמ"י מתהוות כך שיעלו בקנה אחד עם המדיניות התכנונית. הדברים נפסקו באופן ממוקד גם ביחס לשאלת הפל"ח במסגרת בג"ץ פורום הערים שדן ביחס בין החלטות מועצת רמ"י והחלטות מוסדות התכנון: "הליכי התכנון במדינת ישראל, שכוללים את קביעת יעדי התכנון והמסגרת התכנונית, מופקדים לפי חוק התכנון והבנייה בידיהן של רשויות תכנון שונות, ובכלל זה המועצה הארצית לתכנון ולבניה, הוועדות המחוזיות והוועדות המקומיות. רשויות אלה משמשות כגופים המקצועיים המחזיקים בראייה תכנונית כוללת, אשר באה לידי ביטוי מעשי באמצעות תכניות מתאר ברמה הארצית, המחוזית והמקומית. הקפדה על הכללים המותווים בתכניות אלה נושאת חשיבות רבה, באשר הן משמשות כלי רב ערך בהגשמת יעדים חברתיים, תוך איזון בין קניינו של הפרט לבין הצרכים הציבוריים [...] אך גופי התכנון אינם היחידים שפעולתם כורכת סביבה היבטים תכנוניים. גם להחלטותיה של מועצת מקרקעי ישראל, הקובעת לפי סעיף 3 לחוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך-1960 (להלן: חוק המינהל) את המדיניות שלפיה פועל המינהל, נודעת השפעה על תכנון השימושים במקרקעי ישראל [...] כמי שמשמשת נאמן הציבור, שומה על המועצה, בקבלה את החלטותיה, ליתן משקל מרכזי לשיקולים תכנוניים, ובכלל זה ליעדי התכנון שנקבעו על-ידי הגופים המוסמכים, ולהתאים את החלטותיה ליעדים אלה [...] מצב שבו החלטה שהתקבלה על-ידי המועצה אינה עולה בקנה אחד עם המגמות התכנוניות, עלול להוביל גורמים מעוניינים להפעיל לחץ על גופי התכנון לאשר את אשר כבר ניתן למתיישב בהחלטת המועצה. הדבר עלול לגרור גופים אלה לאישורן של תכניות בלתי רצויות מבחינה תכנונית (עמ' 70 לפסק הדין). משכך, שומה על המינהל ועל המועצה, כמי שמחויבים בשמירה על האינטרס הציבורי מכוח תפקידם

המיוחד, שלא יציבו מכשולים בפני גופי התכנון, שיקשו עליהם לעמוד בפני בקשות העומדות בניגוד לאינטרס זה [...]” (פסקאות 45-47).

61. בהמשך לכך, הדברים באים לידי ביטוי גם במדיניות העכשווית של מועצת מקרקעי ישראל כך שכלל איננו סבורים שקיים קונפליקט בין החלטות מועצת רמ”י ביחס לשימושי הפל”ח ובין מדיניות התכנון והחלטתנו הפרטנית בערר זה, ואין המדובר ב”קביעת מדיניות הפוכה” לזו שקיימת ברמ”י. מדיניות רמ”י באה לידי ביטוי ב”קובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל” (להלן גם: **הקובץ**). סעיף 8.9 לקובץ עניינו ב”תעסוקה לא חקלאית בחלקת המגורים במושב”. סעיף 8.9.2 עניינו ב”תנאים לאישור תעסוקה לא חקלאית” והוא קובע בין היתר כך: **”הרשות תתיר לבעל זכויות בנחלה לקיים בחלקת המגורים של נחלתו שימוש למטרת תעסוקה לא חקלאית, בתנאים המפורטים בפסקאות (1) עד (9): [...] (2) השימושים לתעסוקה לא חקלאית, אושרו בתוכנית או בהיתר תקף לשימוש חורג; [...]”**. מוסף ומגדיר נוהל B37.04 **”תעסוקה לא חקלאית ושימושים נלווים בנחלה”** (להלן: **הנוהל**): **”פל”ח- שימוש בקרקע בתחום חלקת המגורים למטרות לא חקלאיות, לרבות מבני קיט כפרי, על פי תכנית תקפה בהתאם לחוק התכנון והבניה, התשכ”ה-1965 או על פי היתר תקף לשימוש חורג שניתן כדין”** (סעיף 2.4) (ההדגשות הוספו – הח”מ).

62. בהינתן האמור, ניכר שהחלטות מועצת רמ”י והנוהל מכוחה לא קבעו דבר בדבר הצורך באישור שימושי פל”ח ספציפיים ובוודאי שלא מכווניות לאישור שימושים של אחסנה. החלטות המועצה והנוהל למעשה מותירות את ההכרעה בנושא, כמקובל, למוסד התכנון המוסמך. לאור האמור לא מצאנו ביטוי לטענת באת-כוח המועצה לפיה **”בל נשכח במועצת הרשות חברים שבעה שרים. זאת אומרת שבוודאי כשהם בחרו במרץ 19 לאפשר ולהכיר ביכולת של החקלאים לעשות שימוש לאחסנה הם בוודאי נתנו דעתם למנעד שלם של שיקולים”** (עמ’ 10 לתמליל). לא התרשמנו שמועצת רמ”י דנה ואישרה באופן מפורש תוספת בלתי מובחנת של שימושי אחסנה ומלאכה כחלק בלתי נפרד משימושי הפל”ח.

63. בהקשר זה יש לציין, כפי שגם נזכר לעיל, שבמסגרת בג”ץ **פורום הערים** נפסל חלק בהחלטת מועצת רמ”י שאפשר השכרה של מבנה הפל”ח לשימוש צדדים שלישיים והסעיף שהיה אז בהחלטה 1101 בוטל (פסקה 107). לאחר מכן ולאור פסק הדין ביטלה רמ”י במסגרת החלטת מועצה 1265 את אפשרות ההשכרה כלל, אך בהמשך לכך שבה ובחנה סוגיה זו באופן ממוקד (ראו המפורט בעניין זה ברע”א 4711-15 **ניסים אשכנזי נ’ רשות מקרקעי ישראל** (24.11.2015)). ואכן, במסגרת החלטת מועצה 1458 מיום 18.04.2016 קבעה מועצת רמ”י אפשרות להשכרה כך: **”בעל זכויות אשר ביצע עסקה בהתאם להחלטה זו, יהיה רשאי להשכיר, בשכירות בלתי מוגנת, את השטח הבנוי/המוסב לשימושים בעלי זיקה למשק החקלאי ולמרקם הכפרי בהתאם לרשימת שימושים שתקבע על ידי הנהלת רשות מקרקעי ישראל”**. החלטה 1458 בוטלה עם כניסתו לתוקף של הקובץ וכיום הוראה זוהי קבועה בסעיף 8.9.7(א) לקובץ. השימושים שרמ”י מאפשרת להשכיר נקבעו בנוהל, שמחד קובע **”חובת הפעלה עצמית”** לפיה **”תנאי לאישור עסקה לפל”ח/שימושים נלווים יהיה הסכמה והתחייבות המבקש להפעיל את השימוש באופן עצמאי ללא זכות לשותפות או להשכרה [...]”** (סעיף 13 לנוהל); ומאידך קובע כי **”למרות האמור לעיל בשימוש לפל”ח בלבד ניתן יהיה לבצע השכרה בשימושים המפורטים להלן: אחסנה ומכירה של תוצרת חקלאית ומיכון חקלאי, מרכז מבקרים ומוזיאון הקשור לעולם החקלאי, משתלה, מבשלת בירה, חוות תבלינים, חנות ממכר לתוצרת**

חקלאית, מחלבה, מגבנה, יקב, רדית דבש, בית בד, ייצור בשמים וסבונים מצמחים, ייבוש פרחים, פירות מיובשים, הכנת מיצים, לימוד רכיבה על סוסים, גידול, טיפול אחסנה וממכר בעלי חיים, וטרינר, מסגריה/מוסף לכלים חקלאיים, בריכה טיפולית" (סעיף 14). סוגיית האפשרות להפעיל מחסנים בשטחי הנחלות בתחום המועצה האזורית חוף אשקלון בהינתן החלטות המועצה לא התחדדה לפנינו במסגרת הערר ואנו מניחים שבקשת העוררים להכליל שימושים מעין אלה עולה בקנה אחד עם האפשרות שלהם לקבל את האישורים הנדרשים להפעלה מטעם רמ"י. יחד עם זאת, עניין זה מהווה תמך נוסף למסקנה שמדיניות רמ"י כפי שמבוטאת בקובץ החלטות המועצה כמו-גם בנוהל הפרטני מלמדת אותנו שאין הכוונה מטעם רמ"י לאישור שימושי אחסנה ומלאכה זעירה במסגרת שימושי הפל"ח. לאור האמור, את טיעון זה של העוררת אנו דוחים.

.64

העוררים העלו נימוק פרטני נוסף על הטיעון הכללי בדבר הצורך בהוספת שימושי האחסנה בשטחי המועצה ומבוסס על המצב הבטחוני. האזנו היטב גם להיבט זה של הטיעון אך לעמדתנו אין בטענות אלה, מבלי להקל בהן ראש כלל ועיקר, כדי להביא לשינוי תמונת המצב והתרת שימושי האחסנה בשטחי המועצה. על המצב הבטחוני הנובע מהקרבה של המועצה לשטח רצועת עזה, אין צורך להכביר במילים. המדובר ב"זמן התראה" של שניות ספורות. כפי שציינה הוועדה המחוזית אכן נכון שהמצב הבטחוני האמור אינו מנת חלקם של תושבי המועצה בלבד (אלא גם של המרחב העירוני הסובב ואף צפונה ומזרחה לו), אך תושבי המועצה אכן מצויים בסביבה בטחונית מאתגרת. בפן התכנוני, תמ"א 35, במסגרת שינוי 1א, הוסיפה קבוצה של "יישובי עוטף עזה" שככלל הם סמוכי-גדר; ומושבי המועצה, למעט נתיב העשרה, אינם כלולים בהם. תמ"א 35 כוללת כמה התאמות שהמועצה הארצית וממשלת ישראל סברו שיש לבצע ביחס ליישובים אלה (בין היתר בסוגיית הצפיפות המותרת וכו') אך לא בסוגיות הנוגעות לפיתוח מתחמים תעשייתיים או מסחריים. יש לציין שלגבי מושב נתיב העשרה שהוא סמוך-גדר ובוודאי כחלק מיישובי עוטף עזה כהגדרתם בתמ"א 35 לא הוגש ערר, וכפי שמסרה הוועדה המחוזית במושב זו מאושרים שטחי תעסוקה ואחסנה בהיקפים ניכרים במסגרת תכניות מאושרות (לא כשימושי פל"ח פרטניים יש לציין). בהקשר זה יש להבחין בין טענה כללית הנוגעת לצורך לחזק את מרחב המועצה בשל סמיכותה לרצועת עזה ובין הטיעון הפרסונלי. לפנינו הודגש הצורך הפרסונלי של בעלי זכויות בנחלות שהגיעו לגיל מבוגר ולכן השימושים המוצעים בתכנית הפל"ח אינם ישימים עבורם, כך לפי הטענה. טיעון זה אינו מושפע מהסיטואציה הבטחונית. הקשר שהוצג בדיון הוא שיש קושי להביא שימושים של תיירות כפרית באזור זה אך לא הוצגו לנו נתונים על כך ואנו לא סבורים שהמצב הבטחוני במקום מצדיק בפני עצמו את הצורך בשימושי אחסנה. נציין לגבי הטיעון הכללי יותר של מרחב המועצה, שגם בשטחי המועצה קיימים שטחים סחירים בתכניות מאושרות לתעסוקה ותעשייה ואף אחסנה אפשרית – לרבות אזור תעשייה הסמוך למושב מבקיעים (כיום מתחם "גלובוס סנטר") ואזור תעשייה הכולל גם אפשרות לשימושי אחסנה בסמיכות למושב ברכיה. מכל מקום, לא שוכנענו שהמצב הבטחוני, חרף מורכבותו, צריך להוביל לכדי החלטה על מתן שימושי אחסנה בכל שטחי ונחלות המושבים במועצה ולמעשה לא הוצג לנו שהמדובר במושבים שהם כה מוחלשים, וחסרי שטחים מניבים ברמת המועצה לפחות, באופן שיש "להושיע" אותם על-ידי הפיכתם לשטחי אחסנה מניבים בכל הנחלות החקלאיות.

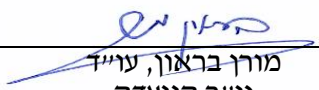
.65

טרם סיום – בקשת ההבהרה בעניין "אחסנה חקלאית": בערר המושבים התבקשנו להבהיר שהתכנית והחלטת הוועדה המחוזית אינן מגבילות "שימושי אחסנה ואריזה למטרות חקלאיות"

(סעיף 97 לערר). בדיון הבהיר יועמ"ש הוועדה המחוזית כי "התוכנית לא אוסרת על אחסנה נלווית לשימושי הפלח, [...] אלא היא אוסרת על אחסנה כשימוש עצמאי" (עמ' 26 לתמליל). יש להוסיף כי מסמך המדיניות מבהיר באופן מפורש ששימושים של "מבני שירות לטיפול בתוצרת חקלאית מקומית, מיון, אריזה, אחסנה וקירור" הם ככלל מבין השימושים החקלאיים המותרים בחלקות א' בהתאם לתכניות תקפות. אנו אכן סבורים שהתכנית אינה מבקשת להגביל את הפעילות החקלאית לרבות האפשרות להתיר אחסנה חקלאית במסגרת מבנה לשירות חקלאי, והדברים עולים במפורש גם מהחלטת ההפקדה של התכנית והחלטת הוולקחש"פ שצוטטו לעיל. התכנית לא באה אפוא לגרוע כהוא זה מהפעילות החקלאית והצרכים נלווים לפעילות זו. יחד עם זאת ולמען יוסר כל ספק, אנו קובעים שעל לשכת התכנון להוסיף טרם מתן התוקף סעיף לפיו "תותר אחסנה חקלאית, לרבות אחסנת כלים חקלאיים" – כפי שנעשה והובהר גם בתכניות הפל"ח של שפיר (בסעיף 1.1.4(11) ויואב (בסעיף 1.1.4(ב)(2.4) שנזכרו גם לעיל).

סיכום

66. ראינו לעיל שהעוררים לא הופלו אל מול בעלי נחלות במושבים אחרים, לא במחוז דרום וגם לא במחוזות אחרים ובוודאי שכך בנקודת הזמן הנוכחית, ולמעשה זוהי ככלל מדיניות התכנון בעשור וחצי האחרונים. מדיניות הפל"ח בשנים האחרונות, בראי מוסדות התכנון, ככלל אינה מתירה הוספת שימושי אחסנה לא חקלאית ומלאכה זעירה בתכניות חדשות.
67. בדרך זו הלך גם מחוז הדרום, עת קידם את מסמך המדיניות. בהחלטת הוולנט"ע הוגדרה האפשרות להוספת שימושי אחסנה לא חקלאית כחריג שיש לבוחנו היטב ובהתקיים נסיבות מובחנות. התרשמנו שניסבות אלה אינן מתקיימות בשטח המועצה האזורית חוף אשקלון באופן כוללני והוספת שימוש זה בצורה לא מובחנת בכל שטחי הנחלות במועצה כפי שהתבקש, מעלה חשש לפגיעה במרחב הכפרי והן לפגיעה במרחב העירוני הסמוך. כפי שהובא לעיל, הוועדה המחוזית לא שללה אפשרות להגשת תכניות שיאפשרו בחינה ממוקדת ומדויקת יותר ויגשרו על הפער בין הצרכים הנקודתיים, ככל שאכן יימצאו כאלה, למדיניות המחוזית ולאשרה בכפוף לאמור לעיל.
68. לאור כל האמור, החלטה הוועדה המחוזית דרום, לדחות את התנגדויות המועצה האזורית והמושבים בכל הנוגע להוספת שימושי אחסנה ותעשייה בתכנית המועצתית **מקובלת עלינו**, ומשכך אנו דוחים את הערר, כפוף להוספת ההוראה כאמור בסעיף 65 לעיל.
69. טרם חתימה אציין כי פרסומה של החלטה זו התעכב יתר על המידה מטעמים שונים, והתנצלותי על כך.


מורדכי ברעון, עו"ד
יו"ר הוועדה

היום, יום רביעי כ"ב אב תשפ"ג, 09 אוגוסט 2023