

מכון ירושלים לחקר ישראל
המרכז למדיניות סביבתית
מיסודה של קרן צ'רלס ה' רבסון

שימושים חורגים בשטחים החקלאיים הפתוחים

איריס האן

תקציר – גירסת אינטרנט

2004

פרסומי המרכז למדיניות סביבתית מס' 10

שימושים חורגים בשטחים החקלאיים הפתוחים

איריס האן

הפקת מפות: שחר סולר, איילת הדר, גיא נורי
תמונות: משה פרלמוטר, שחר סולר, איריס האן

פרסום זה רואה אור בסיוע קרן צירלס ה' רבסון, ניו-יורק.
הדברים הם על דעת המחברת בלבד.

© 2004, מכון ירושלים לחקר ישראל

בית חי אלישר

רח' רד"ק 20, ירושלים 92186

<http://www.jiis.org.il>

תוכן העניינים

7	תקציר
13	מבוא
15	פרק א' – שימוש חורג – מהו
19	פרק ב' – שימושים חורגים
25	פרק ג' – מיפוי מדגמי של תופעת השימושים החורגים – חקרי אירוע
25	פעילות לא חקלאית
28	חקרי אירוע ברמה המקומית
41	בקשות לשימוש חורג בוועדות המחוזיות
46	הוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים
49	מקרים נקודתיים
53	פרק ד' – דיון, מסקנות והמלצות
53	שימוש חורג ובנייה בלתי חוקית
61	שימוש חורג כמנגנון של גמישות
64	הליך הרישוי של מבנים חקלאיים
67	תכניות למרחב הכפרי
71	נספח: שימושים חורגים – ניתוח מגמות בפסיקה
81	מקורות
85	הערות

רשימת טבלאות ותרשימים

26	טבלה מס' 1: פעילות לא חקלאית בשנים 1995-1999
27	טבלה מס' 2: בקשות לפעילות לא חקלאית במחוז המרכז בשנים 1997-2000
30	טבלה מס' 3: שימושים לא חקלאיים בשטח הפתוח – דרום ראשון לציון
33	טבלה מס' 4: שימושים לא חקלאיים בשטח הפתוח לאורך כביש 4
43	טבלה מס' 5: בקשות להיתר לשימוש חורג שהוגשו לוועדה המחוזית, ירושלים
44	טבלה מס' 6: התפלגות הבקשות להיתר לשימוש חורג במחוז המרכז, לפי ועדות מקומיות
46	טבלה מס' 7: בקשות להיתר לשימוש חורג שהוגשו לולקחש"פ, לפי שנים
47	טבלה מס' 8: בקשות להיתר לשימוש חורג שהוגשו לולקחש"פ, לפי מחוזות
47	טבלה מס' 9: בקשות להיתר לשימוש חורג שהוגשו לולקחש"פ, לפי סוג יישוב
47	טבלה מס' 10: בקשות להיתר לשימוש חורג שהוגשו לולקחש"פ, לפי סוג שימוש
45	תרשים מס' 1: בקשות להיתר לשימוש חורג במחוז המרכז – התפלגות לפי מגזרים
48	תרשים מס' 2: בקשות להיתר לשימוש חורג שהוגשו לולקחש"פ, לפי מחוזות
48	תרשים מס' 3: בקשות להיתר לשימוש חורג שהוגשו לולקחש"פ, לפי סוג יישוב
49	תרשים מס' 4: בקשות להיתר לשימוש חורג שהוגשו לולקחש"פ, לפי שנים

רשימת תמונות ומפות

- תמונה מס' 1: מרכז קניות אילנות – סמוך ליער אילנות ולשטח המיועד להוות אזור נופש מטרופוליני 87
- תמונה מס' 2: צומת רופין – מתחם ובו מקבץ שימושים 87
- תמונה מס' 3: מתחם גרין – מתחם מסחרי פעיל, נדחה בכל ועדות התכנון 88
- תמונה מס' 4: מספר שימושים חורגים בשטח החקלאי הפתוח ממזרח לכביש 4, מול מושב בצרה 88
- תמונה מס' 5: שוק ויתקין – מתחם מסחרי גדול (35 דונם), בהליכים משפטיים 89
- תמונה מס' 6: גן השקמים 89
- תמונה מס' 7: גן ארועים שאמה – אושר והוקם כמבנה חקלאי. ממוקם בשטח המיועד להיות אזור נופש מטרופוליני 90
-
- מפה מס' 1: שימושים לא חקלאיים לאורך כביש 4 91
- מפה מס' 2: שימושים לא חקלאיים לאורך כביש 4 92
- מפה מס' 3: שימושים לא חקלאיים לאורך כביש 4 93
- מפה מס' 4: שימושים לא חקלאיים לאורך כביש 4 94
- מפה מס' 5: שימושים לא חקלאיים באזור נופש מטרופוליני בין ראשון-לציון לנס-ציונה 95

עבודה זו לא הייתה מתאפשרת ללא תרומתם ועזרתם של רבים, ולכולם נתונה תודתי:
לשחר סולר שסייע רבות באיסוף המידע ועיבודו וכן ביצע את עבודת המיפוי עם איילת היר. תודה לזן סתו (סרי) על הערותיו לדו"ח הביניים, ולדינה רציבסקי, ליוחנן דרום, לד"ר בנגי היימן, לד"ר אהוד חושן ולעו"ד ולנטינה נלין על הערותיהם המועילות לנוסח הסופי. תודה רבה למשה דיין, לעמית גופר, לשלומי סהר ולכל אנשי הפיקוח על הבנייה במחוז המרכז על המידע הרב שהעמידו לרשות העבודה. תודה לכל מי שהקדישו זמן ומחשבה בפגישות, בהתייעצויות ובראיונות, ולכל מי שלקחו חלק בשני מפגשי החשיבה שהתקיימו במהלך העבודה ותרמו רבות לגיבוש המסקנות וההמלצות. רשימת המרואיינים והמשתתפים במפגשי החשיבה מפורטת בפרק המקורות.

תודות לעו"ד ענת שני ולעו"ד אלי בן ארי על הסיוע בתחום המשפטי; תודה למשה פרלמוטר מהאגף לשימור סביבה בחברה להגנת הטבע – חלק גדול מהמידע ומניתוח התופעה נובע מעבודתו היומיומית בנושא.

ונסיים בתודה מקרב לב לאנשי מכון ירושלים לחקר ישראל המלווים את העבודה על כל היבטיה לאורך כל הדרך – ד"ר עמיר אידלמן, אורה אחימאיר וחמוטל אפל.

תקציר

שימוש בקרקע החקלאית למטרות עסקיות-מסחריות – בין בדרך של שימוש חורג כמשמעו בחוק התכנון והבנייה ובין בדרך של בנייה בלתי חוקית (עם שימוש תומך במנגנון של שימוש חורג או בלעדיו) – הפך לתופעה נרחבת. תופעה זו משנה את פניו של הנוף החקלאי ושל השטח הפתוח ויוצרת מציאות שהשלכותיה חמורות, בעיקר במחוז המרכז. בסקר שעשתה הרשות לתכנון ופיתוח במשרד החקלאות נמצאו בסוף שנת 1997 7,400 פעילויות עסקיות על קרקע חקלאית במושבים בכל הארץ, מתוכן 3,000 במחוז המרכז. זוהי כנראה הערכת חסר, שכן על פי סקר אחר, של הוועדה המחוזית מרכז באמצע שנת 1998, היו כ-7,250 שימושים חורגים – במושבים שבתחומה בלבד.

תופעה זו מתרחשת, מטבע הדברים, בעיקר במרחב הכפרי, אך גם בשטחים הפתוחים בתחומי הערים. **מטרת מחקר זה** היא לבחון את סוגיית השימוש החורג ככלי המקל על שינוי הייעוד של קרקע חקלאית או על השימוש בה למטרות שאינן חקלאיות. **ההנחה שנבקש להעמיד למבחן** היא כי הגמישות שהחוק מאפשר בשימוש החורג נוצלה לרעה, ועם הבנייה הבלתי חוקית יצרה מציאות שהשלכותיה נרחבות וחמורות.

הגדרת שימוש חורג בחוק התכנון והבנייה: שימוש שאיננו מותר (על פי היתר, תכנית או תקנה) – בקרקע או בבניין. ההליכה בדרך של שימוש חורג צריך שתהיה מצומצמת, לפי לשון החוק ולפי הפסיקה, ושלא תהווה תחליף להכנת תכנית חדשה. היתר לשימוש חורג אפשרי רק במקרים שבהם השימוש אינו משנה את הסביבה שינוי ניכר וכאשר מדובר בשימוש חורג לתכנית – רק לתקופת זמן מוגבלת.

לתופעה של הבנייה הבלתי חוקית והשימושים החורגים בשטח הפתוח יש השלכות כבדות משקל מן ההיבטים הסביבתיים, החברתיים והתכנוניים. תופעה זו מנוגדת ניגוד גמור לעקרונות המנחים את התכנון הלאומי בישראל, כפי שהללו באים לידי ביטוי בתכניות המתאר הארציות והמחוזיות, ויש בה איום של ממש על רצף השטחים הפתוחים שנתרו במחוז המרכז. ריבוי מוקדי הפיתוח ופיזורם במרחב, על התשתית הנלווית להם, מותיר מטליות קטנות ומבוותרות של שטח פתוח – שערכן הנופי, האקולוגי והנופשי קטן מאוד.

לשימושים החורגים יש השלכות שליליות בתחום של איכות סביבה: היעדר פתרונות ביוב, מפגעים הנובעים מאחסון לא מוסדר של חומרים מסוכנים ועוד. ריבוי שימושים חורגים גורם גם לירידה בתדמית היישובים ולקונפליקטים קהילתיים, וכן לפגיעה בקרקע החקלאית וביכולת לייעדה למטרתה. להיקף העצום של התופעה, המנוגדת לחוק שאינו

נאכף די הצורך, יש גם משמעות ערכית חמורה – עידוד עבריינות וזלזול בחוק. התמשכות התופעה גורמת לכך שהמציאות הבלתי חוקית, על השלכותיה השליליות, מכתובה את התכנון לטווח הארוך.

הסבה של קרקע חקלאית לשימושים לא חקלאיים שלא כחוק גורמת גם לתחרות בלתי הוגנת עם הערים ופוגעת בחוסן. תופעה זו גורמת לציבור ולמדינה נזק כלכלי רב; חלקו ניתן לכימות (כגון השקעה בלתי יעילה בתשתית וגבייה לא ריאלית של דמי חכירה) וחלקו בלתי מדיד (כגון פגיעה בשטח הפתוח ובאיכות החיים והסביבה).

מניתוח הפסיקה העוסקת בשימושים חורגים, נראה כי פסקי הדין מציגים קו נוקשה נגד בנייה ללא היתר ונגד שימוש מקל במנגנון של שימוש חורג. ואולם מעיון מעמיק בפסקי הדין, מניתוח חקרי האירוע וממידע שנאסף מראיונות וממפגשי מומחים בנושא, עולים הדברים הבאים: הענישה על עברות בנייה קלה יחסית ואיננה מרתיעה דיה (למרות העונשים הקבועים בחוק); האמירות הברורות והנחרצות שאפשר למצוא בפסקי הדין ניתנות בתום הליכים ארוכים ומורכבים; הארכות הניתנות על ידי בתי המשפט ממושכות בדרך כלל; היזמים נוקטים הליכי רישוי בד בבד עם ההליכים המשפטיים, – היזם מנצל עד תום את שני מגרשי המשחק והטיפול בשימוש החורג מתארך מאוד. כל אלו גורמים לכך שהטיפול המשפטי אורך זמן רב מאוד, ובינתיים, ברוב המקרים, ממשיכות להיווצר בשטח עובדות מנוגדות לחוק.

כאשר עמדה להכרעה השאלה אם ראוי ללכת בדרך של היתר לשימוש חורג או בדרך של שינוי תכנית – נקט בית המשפט בדרך כלל קו מצמצם ומחמיר והדגיש כי אפשר להתיר שימוש חורג רק בנסיבות חריגות ומיוחדות. בכמה מקרים בית המשפט אף מתח ביקורת על נטייתה של הוועדה המקומית להקל במתן היתרים לשימוש חורג ועל האופן שבו היא מתעלמת מחובתה לאכוף את החוק ולמנוע בנייה בלתי חוקית. בשנים האחרונות הוגשו לכנסת הצעות חוק לתיקון חוק התכנון והבנייה, שמטרתן להקל את האפשרות לקבל היתר לשימוש חורג בקרקע החקלאית.

במסגרת חקרי האירוע נעשה מיפוי של השימושים הלא חקלאיים בקרקע החקלאית ונעשה ניתוח של מקום השימוש החורג בהליך ההקמה של שימושים אלו בשני מרחבים – המרחב העירוני והמרחב הכפרי.

לאורך כביש 4, מדרום לחדרה בואכה רעננה וכפר סבא, נמצאו **34 מתחמים** של שימושים לא חקלאיים בטווח הקרוב לכביש, בשטחים הפתוחים שבין היישובים, ובהם **כ-80 עסקים**. מתוך מתחמים אלו נמצאו רק 6 פועלים כחוק (2 קיימים מכוחה של תכנית נקודתית מאושרת, 2 פועלים מתוקף היתר למבנה חקלאי ו-1 פועלים על פי היתר כחוק לשימוש חורג). 28 המתחמים האחרים פועלים שלא כחוק.

נגד 15 אתרים מתוכם מתנהלים הליכים משפטיים ובד בבד מתנהלים הליכי רישוי (ל-10 – הליך לקבלת היתר לשימוש חורג, ול-5 – הגשת תכנית בניין עיר), נגד 8 אתרים מתנהלים הליכים משפטיים, נגד 5 אתרים אחרים אין הליכים משפטיים כלשהם אף שהם פועלים שלא כחוק. השימושים הנפוצים הם: גני אירועים וכן מסחר מסוגים שונים, אחסנה ותעשייה. תופעה נוספת שנצפתה היא ריבוי השימושים הלא חקלאיים וצפיפותם ככל שמתקרבים לגוש דן.

בראשון לציון נמצאו 27 מתחמים של שימושים לא חקלאיים בקרקע. שלא כנעשה לאורך כביש 4, ברוב המתחמים עסק אחד בלבד. מתוך המתחמים הללו 6 הוקמו על פי תכנית מפורטת, לאחר שינוי ייעוד של השטח החקלאי, ל-4 אתרים יש היתר למבנה ולשימוש חקלאי; בעניין 12 אתרים אחרים מתנהלים הליכים משפטיים שונים: 7 מתוכם הגישו בקשות לשימושים חורגים, רובן נדחו בינתיים, ועל 5 אתרים אין בידינו מידע. השימושים הנפוצים הם: גני אירועים ומשתלות שחלקן עוסקות במסחר נרחב יותר.

משנת 1996 ועד אמצע 2002 הוגשו לוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (ולקחש"פ) 81 בקשות להיתר לשימוש חורג. מהיכרות עם היקף הבקשות המוגשות לוועדות המקומיות (ומומלצות על ידן לאישור) ברור כי רק חלק קטן מהבקשות לשימוש חורג מגיע לשולחנה של הוועדה. זאת ועוד, מאחר שאלו הנוהגים על פי הקבוע בחוק הם המיעוט – נמנעת הוועדה מלדחות את הבקשות ורובן מאושרות.

במסגרת העבודה נסקרו גם כמה מקרים שנלמדו על ידינו לעומק – מקרים יוצאי דופן גם בקרב השימושים החורגים. אלו הן דוגמאות קיצוניות לשימוש לרעה בכלי של שימוש חורג, ועל כן חשוב ביותר להפיק מהן לקחים. המקרים שבעניינם נרחיב הם אולם השמחות שאמה בראשון לציון והמבנה של הום סנטר (וסביבתו) סמוך לקיבוץ געש.

מסקנות והמלצות

מן העבודה עולה כי המנגנון של שימוש חורג מאפשר למוסד התכנון לתת היתרים ובכך לאפשר עבודה ושימוש בשטח – שלא על פי תכנית. זוהי מעין תמונת ראי של המנגנון שמתווים סעיפים 77 ו-78 בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה, 1965. סעיפים אלו מקנים למוסדות התכנון אפשרות להגביל מתן היתרים בתחום שבעבורו מכינים תכנית – גם כשזו טרם אושרה – בעוד המנגנון של שימוש חורג מאפשר למוסד התכנון להתיר שימושים שאינם מותרים על פי התכנית התקפה.

שימוש חורג ובנייה בלתי חוקית: השימוש הלא חקלאי בקרקע החקלאית (בשטחים הפתוחים שבין היישובים) הוא בעיקר בנייה ו/או שימוש לא חוקי בקרקע או במבנה. הכלי של שימוש חורג הפך לדרך נוחה להכשיר שימושים לא חוקיים שהסיכוי להכשירם בדרך של תכנית קלושים יותר. לעתים קרובות מוגשת הבקשה לשימוש חורג לאחר שהשימוש פועל באופן לא חוקי, ובמקרים רבים – רק לאחר שהחלו הליכים משפטיים נגד מבצע העברה. עוד נמצא כי רבים מהמבקשים היתר לשימוש חורג לא סיימו את כל שלבי הרישוי.

הקושי להילחם בתופעה של בנייה בלתי חוקית נובע, בין היתר, מחולשתו של מנגנון האכיפה. מנגנון זה מרוכז בידי מערכת האכיפה המקומית, שיש לה עניין – במקרים רבים, מסיבות שונות – שלא לאכוף את החוק. קיימת גם בעיה של חוסר משאבים, היעדר תיאום בין היחידות האוכפות את החוק וענישה שאינה מרתיעה.

המלצות העבודה בתחום זה: **ריכוז סמכויות האכיפה** בידי מערכת אכיפה בלתי תלויה, שאינה מושפעת מלחצי רשויות ברמה המקומית-פוליטית; **תיאום בין גופי האכיפה השונים;** הימנעות ממתן היתרים לשימושים חורגים הפועלים בשטח שלא כחוק והימנעות ממתן ארכות חוזרות ונשנות בבתי המשפט; הפעלת סמכויות אכיפה וענישה לפי **חוקים אחרים מלבד חוק התכנון והבנייה**¹ והעלאת נושא הבנייה הלא חוקית **למקום גבוה בסדר העדיפות** בקרב הגופים בעלי הסמכות לכך, ובראשם מינהל מקרקעי ישראל; **החמרת הענישה** המקובלת בעברות בנייה כפי שקובע החוק, גם בהטלת **קנס מינימלי** על כל יום שבו פעל העסק שלא כחוק, ושימוש **בכלים כלכליים-פיסקליים** כדי לגרום לכך ששימוש בלתי חוקי בקרקע לא יהיה כדאי. כמו כן מוצע שינוי בניסוח סעיף 207 לחוק התכנון והבנייה – הניסוח הקיים מאפשר לדחות ביצוע צווים (הריסה, הפסקת שימוש וכו'), ובכך נותן לגיטימציה וחסות להמשך פעילות בלתי חוקית.

שימוש חורג כמנגנון של גמישות במערכת התכנונית: שימוש חורג הוא מנגנון גמישות הכרחי במערכת התכנונית, אך נראה שחל פיחות במעמדו בשני היבטים עיקריים: משך זמן מרבי לחריגה הופך בפועל לצמיתות, ובמקרים רבים השימוש החורג איננו הסבה של שימוש במבנה קיים כי אם התכלית היחידה שלשמה הוקם המבנה. שילוב שני אלמנטים אלו, בייחוד בקרקע חקלאית שאיננה מיועדת לבנייה, גורם לניצול לרעה של הגמישות שהחוק מאפשר.

המלצות העבודה בתחום זה: גיבוש **קריטריונים ברורים למתן היתרים לשימוש חורג**, קריטריונים שיהיו כלי מחייב במוסדות התכנון המוסמכים לתת היתרים כאלו. הקריטריונים המוצעים: הפיכות השימוש החורג, שימוש במבנה חקלאי שהוקם כחוק

ואינו מתפקד ככזה, הליך תכנון שנעשה כחוק, התאמה למרחב הכפרי (כולל בחינת השלכות צפויות על כל המרחב), עמידה בכל הסטנדרטים הסביבתיים המתחייבים וצמידות לתשתיות קיימות. כמו כן מומלץ לקבוע **פרקי זמן קצרים לחריגה** וליצור הבחנה בחוק בין היתר לשימוש חורג במגזר העירוני לבין היתר במגזר הכפרי.

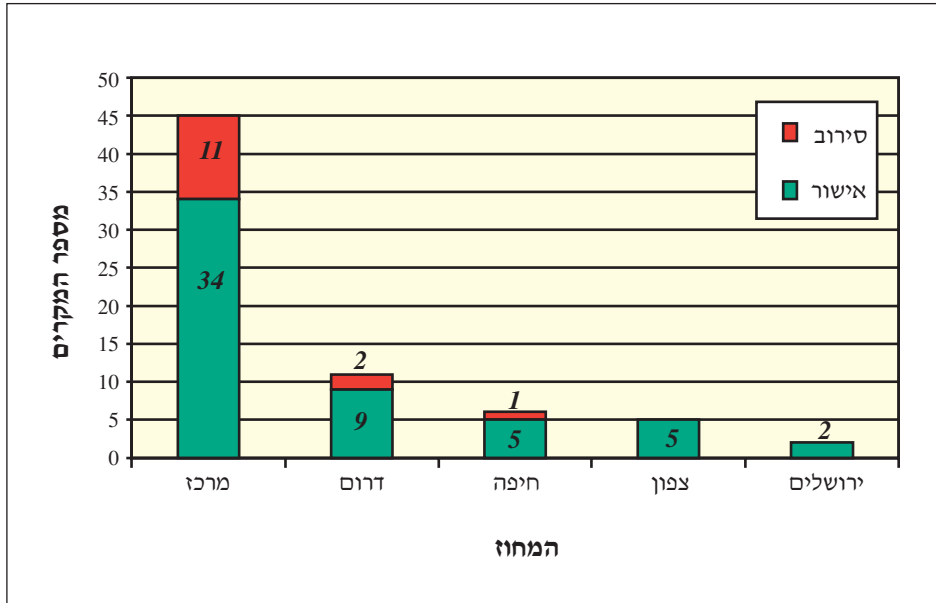
הליך הרישוי של מבנים חקלאיים: תופעת השימוש החורג מתרחבת באמצעות הליכי האישור הקלים יחסית של מבנים חקלאיים. על פי נתוני משרד החקלאות, לפחות 5,000 דונם של מבנים חקלאיים הוסבו לשימושים חורגים, רובם באזורי הביקוש, ויותר מ-10,000 דונם הוסבו לתשתיות נלוות. נראה כי המסננת של הליך הרישוי למבנה חקלאי אין בה כדי למנוע את התפשטות התופעה של שימושים לא חקלאיים בקרקע החקלאית.

המלצות העבודה בתחום זה: השלמת הכנתו של **מסמך המלצות** – במשרד החקלאות – כולל קביעת גודל, מיקום, גובה וטכנולוגיה של המבנים החקלאיים; הגדרת המלצות אלה **כמסמך מחייב לוועדות התכנון**, לאחר אישור משרד הפנים והמשרד לאיכות הסביבה; החמרת הבקרה על היתרים למבנים חקלאיים, בעיקר אלו שאינם צמודי דופן – על ידי הענקת **סמכות אישור למבנים כאלו רק באישור ועדה מחוזית וועדת הפרוגרמות של משרד החקלאות**. כמו כן מומלץ לעקוב אחר היקף המבנים החקלאיים והשימוש בהם בפועל.

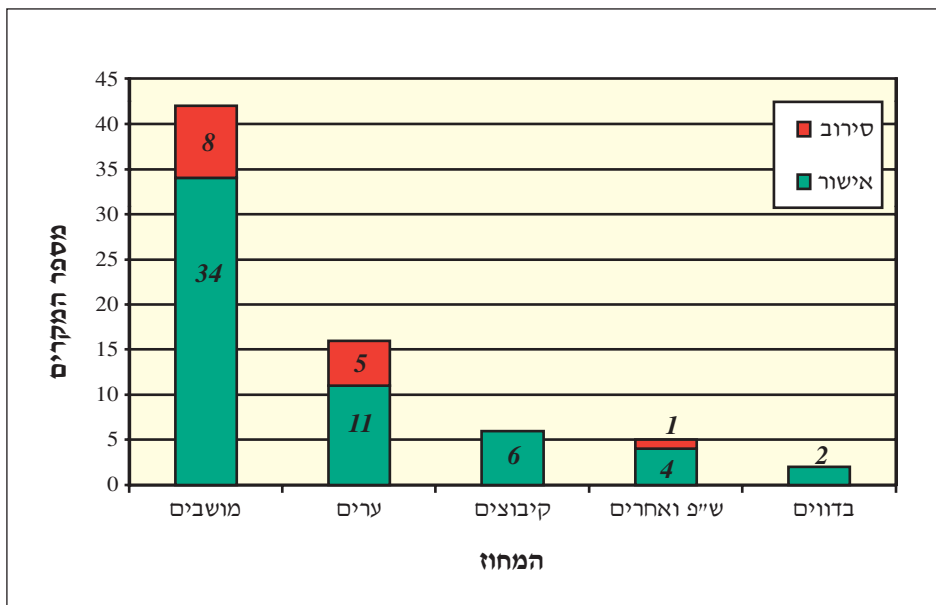
המרחב הכפרי: חלק מהשאלות העולות מהטיפול בנושא השימושים החורגים קשורות לסוגיות רחבות יותר – על דמות העתיד של המרחב הכפרי. להכנת תכניות למרחב הכפרי יש חשיבות רבה במתן מענה לשאלות אלו, ואולם בצדן גם **סיכונים מבחינת היכולת לשמור על השטחים הפתוחים**. הכנת תכנית היא במקרים רבים מניע לפיתוח נוסף ולמתן לגיטימציה ליוזמות שונות היכולות, בסופו של דבר, גם להחמיר את הלחצים על השטח הפתוח.

המלצות העבודה בתחום זה: **גיבוש עקרונות לשימור המרחב הכפרי ופיתוחו** על בסיס עקרונות התכנון הארצי והמחוזי ו**קידום תכניות למרחב הכפרי** על פי העקרונות שלעיל; **הגבלת מתן היתרי בנייה** למבנים חקלאיים באזורים שבהם נתונה בהכנה תכנית למרחב הכפרי; **מתן פתרון** – במסגרת התכנון – **לצרכים של אחסנה חקלאית ולא חקלאית** בשטחים מופרים או צמוד אליהם. כמו כן מומלץ להתייחס בתכנון **לשטחים חקלאיים בשולי ערים ובתחומיהן**, שם הלחצים כבדים במיוחד.

תרשים מס' 2: בקשות להיתר לשימוש חורג שהוגשו לולקחש"פ, לפי מחוזות



תרשים מס' 3: בקשות להיתר לשימוש חורג שהוגשו לולקחש"פ, לפי סוג יישוב





תמונה מס' 1: מרכז קניות אילנות – סמוך ליער אילנות ולשטח המיועד להוות אזור נופש מטרופוליני (מס' 15 במפה 2)



תמונה מס' 2: צומת רופין – מתחם ובו מקבץ שימושים (מס' 8 במפה 1)

